

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

DANIEL DE OLIVEIRA VASCONCELOS

PODE UM ESTADO AFRICANO COOPERAR?

**Os processos de *state-building* e construção da identidade da Guiné-Bissau
no âmbito da Cooperação Internacional Brasil-PALOP**

**Brasília
2014**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

DANIEL DE OLIVEIRA VASCONCELOS

PODE UM ESTADO AFRICANO COOPERAR?

**Os processos de *state-building* e construção da identidade da Guiné-Bissau
no âmbito da Cooperação Internacional Brasil-PALOP**

Monografia apresentada como pré-requisito para a
obtenção do título de bacharel em Ciência Política
pela Universidade de Brasília.

Orientador: Pablo Holmes

Examinador 1: Aninho Irachande

**Brasília
2014**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que me apoiaram e que me provocaram. Dedico aos que realmente se importaram e o que realmente me importo em minha vida: à Laura, à minha família, aos meus amigos, aos meus professores.

A todos vocês, eu dedico: minha responsabilidade, minha gratidão, minha compaixão, minha felicidade e minha disposição.

AGRADECIMENTOS

Terminar a graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília é muito além de um prazeroso momento de minha vida. Quando me ingressei nessa instituição, obviamente, não poderia prever a experiência total com a qual me percebi vivenciando, mas estava repleto de sonhos. Tudo era um sonho: a mudança para um novo mundo, uma nova cidade, uma nova vida; a criação de novos laços de amizade; o amadurecimento para lidar com meus problemas; e assim por diante. O que não sonhei e não previ, entretanto foi o que mais me afetou: uma mudança radical no modo de pensar e criticar o mundo. Isso, mais do que tudo, tornou-se um desafio cotidiano ao longo dos anos da graduação, um desafio para instigar e para motivar, um desafio que deu sentido a tudo que me dispus a abrir mão para concretizar um sonho não muito nítido e muito ousado.

E, quando digo experiência total, a é em original sentido. Esses anos de graduação foram o melhor e o pior momentos de minha vida. Estudei, e como estudei. Sorri, e como sorri. Mas chorei, entristeci-me, isolei-me. Tudo fora vivido em sua totalidade, tudo senti intensamente. Não há lembranças de momentos que não radicalmente me afetaram. Tudo fora transformado em minha cabeça. Toda a minha cabeça fora transformada. E, quero acrescentar, tudo de bom e de ruim que poderia ter acontecido contribuiu, ao seu modo, para me moldar.

Aos meus sonhos, posso dizer que nem todos se realizaram. Do contrário, faria sentido ter vivido se algo não fugisse do que eu acreditava ser o melhor do que pudesse acontecer? Descobri, nesses anos, que viver é tão mais importante quanto sonhar. Estou aprendendo a viver, uma tarefa particularmente difícil para uma pessoa sempre com pensamentos dois ou três anos além do seu corpo. Na verdade, tudo foi diferente. Participei de projetos dos quais pouco tinha intenção de participar, estudei disciplinas que nunca tive a intenção de estudar, descobri amizades onde nunca achei que fosse possível. E por tudo isso eu me apaixonei.

Enfim, os projetos, os não-projetos, as realizações, as não-realizações, as frustrações e as alegrias, tudo que descrevo se fez porque algumas pessoas deram sentido, foram capazes de materializar o que sou hoje. São essas pessoas, e pouco são os livros, porque sem elas as palavras escritas permaneceriam presas a um mundo diferente do que vivo e me proponho a viver. Em outras palavras, são essas pessoas as responsáveis por me fazer consciente e me fazer ainda mais consistente com o que acredito ser o mundo político do qual me defrontei a estudar.

Por isso, e por tudo mais, agradeço minha eterna companheira, amiga e inspiração, Laura. Sua dedicação, paciência, incentivo e, sobretudo, amor me fortalece a cada dia. Agradeço meus pais e meu irmão pelo incondicional apoio, por acreditarem e confiarem em minhas escolhas. Agradeço meus amigos de Belo Horizonte, Diogo em especial, por me mostrarem que a amizade não cede no tempo e por sempre me lembrar que a infância nunca pode acabar. Agradeço meus amigos de Brasília, por me incentivar sempre a ser coerente e crítico; aos meus amigos de república, agradeço os momentos de debate, de inspiração, de confissão e quaisquer outros. Agradeço meus professores, Paola e Pablo, por me mostrarem um mundo cada vez maior para ser descoberto. Suas contribuições, as reflexões e os conselhos foram fundamentais para meu amadurecimento profissional e intelectual.

Graduar em Ciência Política na Universidade de Brasília foi mais do que um sonho, foi viver com e para pessoas imprescindíveis em minha vida; foi amadurecer o meu pensar e o meu agir; foi me transformar, para todo o sempre.

RESUMO

As ações de cooperação que os estados soberanos executam na contemporaneidade refletem e são originadas a partir de incentivos e motivações políticas, econômicas, sociais, etc e se restringem às capacidades institucionais e não-institucionais de determinado estado no âmbito de sua política interna como também no contexto da sociedade mundial. Em outras palavras, estudar a cooperação entre os estados demanda a análise e a reconstrução dos processos teóricos e históricos de *state-building* e a identificação dos dilemas enfrentados contextualmente por cada estado. Nesse sentido, o presente trabalho resgata as concepções clássicas da formação do estado soberano e sua atual posição na sociedade mundial para contrastar uma outra realidade, que é a dos estados africanos. Pretende-se chegar a uma análise com maior rigor teórico da condução das políticas de cooperação entre os estados do Brasil e da Guiné-Bissau, relativizando as noções tradicionais de Soberania, Identidade e *State-building*. A partir disso, o estudo do caso da cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau no âmbito da Cooperação Internacional Brasil-PALOP suscita reflexões acerca das capacidades institucionais de estados sub-desenvolvidos e excluídos da Política Internacional para a cooperação, das reais condições para o fortalecimento do estado como entidade soberana e dos problemas identitários decorrentes das falhas no processo de *state-building*.

Palavras-Chave: Brasil-PALOP; Guiné-Bissau; Cooperação Internacional; Estados Africanos; *State-building*.

ABSTRACT

Cooperative actions that sovereign states execute in the contemporary world reflect and are originated by political, economic, social incentives and motivations and are constrained by certain state institutional and non-institutional capacities both in its internal politics and in the context of the world society. In other words, studying cooperation among states demands the analysis and the reconstruction of theory and historic processes of state-building and the identification of the dilemmas contextually confronted by each state. In this sense, the present work recovers classic conceptions regarding the formation of the sovereign state and its position in the world society to contrast with another reality, which is the African state. It is intended to reach an analysis with denser theoretical rigor concerning the conduction of cooperative politics between the states of Brazil and Guinea-Bissau, and propound a relativization of traditional notions of Sovereignty, Identity and State-building. Thus, the study of the technical cooperation between Brazil and Guinea-Bissau in the range of the Brazil-PALOP International Cooperation evokes reflections about the institutional capacities of undeveloped countries excluded from the International Politics to cooperate, the real conditions to the state empowerment as a sovereign entity, and the identity problems derived by flaws in the state-building process.

Key-words: Brazil-PALOP; Guinea-Bissau; International Cooperation; African States; State-building.

LISTA DE ABREVIACÕES

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CTPD – Cooperação Técnica Para o Desenvolvimento

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

MNA – Movimento dos Não-Alinhados

ONU – Organização das Nações Unidas

PABA – Plano de Ação de Buenos Aires

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PEB – Política Externa Brasileira

PEC-G – Programa de Estudantes-Convênio Graduação

PEC-PG – Programa de Estudantes-Convênio Pós-Graduação

PEI – Política Externa Independente

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UA – União Africana

UAC – Universidade Almícar Cabral

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: DUAS CONCEPÇÕES DE ESTADO, DOIS PONTOS DE VISTA SOBRE A COOPERAÇÃO	10
2. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO ESTADO SOBERANO E SEUS DILEMAS	14
a. Estruturas e instituições do estado moderno	16
b. Os dilemas do estado contemporâneo	19
3. ESTADOS AFRICANOS: UMA REALIDADE ALTERNATIVA DE ESTADO SOBERANO	24
a. A Política Externa africana	29
b. O estado da Guiné-Bissau: irrelevância sobreposta à legitimidade formal.....	32
4. A COOPERAÇÃO BRASIL E GUINÉ BISSAU NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-PALOP	39
a. A cooperação internacional como instrumento de ação do estado.....	39
b. A cooperação internacional Brasil-PALOP	42
c. A cooperação técnica Brasil – Guiné-Bissau	46
d. O sentido da cooperação para o Estado brasileiro: três interpretações	48
e. O ponto de vista da Guiné-Bissau: reconstrução e identidade	51
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

1. INTRODUÇÃO: DUAS CONCEPÇÕES DE ESTADO, DOIS PONTOS DE VISTA SOBRE A COOPERAÇÃO

As políticas de cooperação motivadas pelos estados soberanos na contemporaneidade são o reflexo de um desenvolvimento complexo de instituições, de relações nos níveis econômico, político, jurídico, etc, de disputa por modelos de organização social, entre outros que tem como pano de fundo o surgimento de novos modos de organização social desde meados da Idade Média. Compreender os arranjos que comportam ou restringem as ações dos estados e de outras organizações no nível mundial não pode ser descolado de uma reconstrução teórica e histórica dos problemas fundamentais que permearam e permeiam os processos de *state-building*. Assim, conceitos como o de Soberania, Identidade Nacional e Cooperação tornam-se peças-chave para um aprofundamento no entendimento do relacionamento dos estados e das motivações para a cooperação internacional.

A reconstrução do conceito de Soberania, além de outros aspectos fundamentais da formação do “Estado moderno”, nesse caso, se faz bastante necessário. Primeiro, pois sua fundamentação básica recai exatamente nos princípios de autonomia e independência uma vez que não existiria instância superior a ela que pudesse controlar seu poder de decisão. Quando se analisa os atuais fenômenos em que a Soberania é, por assim dizer, aplicada, seu conceito fundamental sofre nuances impossíveis de serem descartadas. Segundo, o conceito de Soberania está intrinsecamente relacionado à ideia de Justiça assim praticada no ambiente internacional. A inserção de uma prática de cooperação, além de modificar o próprio conceito de Soberania, define novas concepções de justiça que, por um lado, possui um caráter combativo em relação às assimetrias estabelecidas pela política internacional, ou seja, em relação às assimetrias de poder, ao mesmo tempo em que, por outro lado, transparece a ação dos Estados como uma preservação do modelo protagonizado por eles.

Ora, as transformações do contexto internacional, sejam elas pela crescente onda de intensificação e propagação dos meios de comunicação, a chamada globalização, ou pelas diversificações dos atores e das iniciativas no âmbito mundial, significam uma transição, no que concerne à fundamentação do Estado, de conceitos vitais a ele. Uma transição, como já se falou, que altera a ação externa estatal em prol da preservação do status e do modelo de monopólio das decisões políticas e jurídicas em um contexto de predomínio da diplomacia e do consenso, avesso a guerra, enfim, uma mudança de paradigma. Uma reação também às

transformações sistêmicas que retiram certa capacidade de intervenção em assuntos que antes eram de sua alçada.

Isso, apesar de verdade, é também um fenômeno que diz respeito parcialmente a estados incluídos na Política Internacional com capacidades - em termos de Soberania - para se ajustar ou impor instituições ou costumes na sociedade mundial. Se temos como exemplo a construção dos estados africanos, bem como sua atual posição dentro das relações internacionais, muitos conceitos concretos da teoria política, como o de Soberania e Cooperação, podem ser relativizados. Em outras palavras, a construção dos Estados africanos possui aspectos que muito se distanciam da formação dos Estados-nação europeus - foco da construção teórica sobre o "estado soberano". E, portanto, compreender a recente e precária inserção internacional dos países africanos não pode ser deslocado da própria investigação sobre as peculiaridades históricas que permeiam a realidade africana.

Os Estados africanos contemporâneos derivam da interação entre culturas e desenvolvimentos locais com os processos de expansão europeus principalmente a partir do século XIX. Isso faz com que as instituições políticas e jurídicas mas também os processos sociais e econômicos como um todo sofram modificações pertinentes e irreversíveis para as sociedades africanas. Complexos problemas são evidenciados quando isso é conjugado com o fenômeno da cooperação. Ou seja, sabendo-se que as construções históricas dos estados africanos diferem do modelo europeu, e que as instituições internacionais são amplamente suportadas pelas concepções europeias, questões sobre a histórica incompatibilidade e o consequente fracasso dos estados africanos começam a ser visualizadas por outra abordagem.

Nesse sentido, um exemplo bastante evidente é a cooperação internacional Brasil-PALOP (Brasil- Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) concretizada principalmente a partir do início do século XXI. A utilização de meios formais de cooperação pelos estados brasileiro e africanos para a intensificação de seus processos de desenvolvimento transparece, no âmbito da teoria política, tanto as transformações sofridas pelos Estados contemporâneos quanto os problemas conjunturais enfrentados por eles e que os pressionaram à conclusão dessa prática política. Mais especificamente, do lado dos estados africanos, demonstra tanto um esforço para uma adequação ao modelo de estado soberano e uma tentativa de se beneficiar de um relacionamento - ao menos em termos de discurso - menos predatório para com sua sociedade, sua economia, sua cultura. A Guiné-Bissau é um caso que revela tanto os

problemas de construção da identidade e de *state-building* quanto os esforços em nível de cooperação horizontal para mitigar os dilemas intrínsecos à sua formação.

Tendo isso em vista, o presente trabalho procura analisar a cooperação internacional entre Brasil e Guiné-Bissau a partir tanto de uma revisão teórica dos fundamentos do estado soberano e da cooperação como também de investigações históricas que permeiam a construção dos estados africanos e dos fenômenos da cooperação internacional nos dias atuais. Contudo, analisar as políticas de cooperação e as investidas dos estados no cenário internacional requer o estudo intensivo das estruturas específicas que compõem determinado estado. Isso quer dizer que para compreendermos as ações dos estados nas relações internacionais é preciso não somente discorrer sobre os programas, os tratados e os projetos entre os estados, mas sobretudo identificar as questões pertinentes à sua construção e aos problemas estruturais e conjunturais que os forçam ou constroem o agir cooperativamente no sistema internacional. No caso da Cooperação Internacional Brasil-PALOP, e mais especificamente a cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau, uma série de questões são suscitadas, como levantado anteriormente.

Identificar todas essas questões e tentar analisá-las tanto por uma ótica teórica quanto empírica constituiu-se a partir de pesquisa teórico-descritiva e revisão bibliográfica dos fundamentos do estado moderno em contraste com os estudos sobre os estados africanos. O uso majoritário de fontes secundárias para a análise da cooperação internacional deve-se ao fato da escassez de fontes primárias e do problema de acesso a essas fontes. Por isso, grande parte da análise da cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau derivou-se, além do suporte teórico, dos estudos etnográficos de Bordonaro (2009a; 2009b), das entrevistas cedidas por estudantes universitários guineenses dentro do estudo de Ellery Mourão (2009), dos discursos do embaixador guineense Apolinário Mendes de Carvalho (2010), dos dados oficiais da ABC e da revisão dos programas e dos projetos de cooperação promulgados pelo Brasil e pela Guiné-Bissau feitos por Semedo (2009), Tarragô (2011) e Nogueira (2011).

Assim, o segundo capítulo refere-se a uma reconstrução teórica e empírica do estado moderno e suas manifestações na contemporaneidade. Procurou-se focar em aspectos tanto internos quanto externos ao seu funcionamento, ou seja, aos dilemas do estado soberano tanto para uma legitimação interna quanto no relacionamento com os demais atores das relações internacionais. O terceiro capítulo é uma tentativa de relativização dos conceitos tradicionais que dão suporte ao estado soberano ao analisar os problemas das construções dos estados

africanos. Nesse capítulo, também é enfatizado e caracterizado o objeto principal da pesquisa, o estado da Guiné-Bissau. Por fim, o quarto capítulo resgata as noções da cooperação internacional e analisa especificamente o caso da Cooperação Internacional Brasil-PALOP, com ênfase na cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau. Com isso, chega-se a algumas considerações sobre as motivações de ambos os estados - Brasil e Guiné-Bissau - para a cooperação.

2. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO ESTADO SOBERANO E SEUS DILEMAS

As percepções sobre os fundamentos do Estado são as mais variadas desde a ocasião de seu surgimento em meados da Idade Média. Sabemos que o desenvolvimento da ideia de uma entidade superior autônoma e independente é um fenômeno persistente tanto no imaginário quanto na prática política construída a partir das necessidades de maior controle político por parte de reis e príncipes "desterritorializados", ou seja, em termos de destituição do poder sobre seu território, em decorrência da dinâmica do feudalismo¹. Nesse aspecto, pensadores como Hobbes e Maquiavel são bastante pertinentes. Esse clima transformado em disputa também tinha como um dos atores protagonistas a própria Igreja Católica, certa da construção de uma "comunidade cristã" totalizante e universalista (KRITSCH, 2002, p. 20-25). Ao termos em mente essas razões, como tantas outras que serão abordadas mais adiante, é fácil compreendermos o conteúdo proposto na construção do "Estado moderno".

Ora, a criação de um novo ator constituído de poder conseqüentemente proporia um questionamento sobre a ordem assim instalada. Esse novo ator, o Estado, a partir de um reordenamento das próprias concepções sobre a necessidade da ordem e da liberdade, se impõe como o sistema que irá redefinir e projetar os próprios vínculos de comando e obediência dentro do continente europeu. Isso tem reflexos tanto na construção de uma ordem jurídica legitimamente baseada no princípio da Soberania (ALBUQUERQUE, 2001; FERRAJOLI, 2007; FURLAN, 2008; KRITSCH, 2002), como também tem profundo impacto sobre a relação entre os povos em geral ao remodelar ou mesmo criar novos espaços, tanto materiais quanto imateriais, de diferenciação e de distinções culturais, políticas e econômicas.

Estudar os fundamentos do "Estado moderno" é, portanto, um esforço importante para entendermos os problemas enfrentados pelos povos, pelas estruturas e pelas instituições da "sociedade mundial" atual. A consolidação do Estado como supremacia da comunidade política estatal secular com a lei e o direito como fonte única e incontestável² (KRITSCH,

¹ Ressaltamos que o fenômeno então descrito como a formação do estado moderno se situa geográfico e historicamente. Apesar de a concepção de estado ter se generalizado para todo o funcionamento do sistema internacional, podemos considerar que é, em princípio, uma criação européia. Apesar da herança institucional e estrutural, os novos estados do século XX muito se distanciam desse modelo estatal soberano, seja por conta das evoluções históricas distintas, uma vez que significou um embate de culturas e estruturas sociais locais com o modelo abstrato do estado soberano europeu, seja por conta de outros fatores conjecturais, como revoluções, guerras, revoltas populares, etc. isso será melhor especificado nos capítulos subseqüentes.

² Ao menos em modelos ideais do estado soberano. Adiante veremos certos desvios a essa supremacia, como é o caso dos estados africanos.

2002, p. 30-35) vem a caracterizar o grande problema de uma era da globalização dividida entre a "interdependência complexa" entre os Estados e o surgimento de novos atores capazes de influenciar essas relações (NYE, 2009). Se, por um lado, o Estado como forma de organização política se consolida como uma estrutura estável suficiente para concentrar e manter uma população e uma "ordem racional" de sociedade até os dias atuais, por outro lado, essa organização nunca foi livre de uma diversidade de interpretações, como ainda na própria Modernidade com Kant e Hegel, e principalmente de contestações, como nos escritos de Marx e Engels e o marxismo contemporâneo.

Ao pensarmos dessa forma, poderíamos considerar que Hardt e Negri não estariam tão errados ao sustentarem que a crise da modernidade, e obviamente a crise do próprio Estado como tal, vem da "co-presença de um novo conjunto de subjetividades livres e de um poder disciplinar que quer explorá-lo" (HARDT; NEGRI, 2004, p. 115). A diferenciação, como bem falava Durkheim, é um fenômeno presente na vida social e é particularmente intensificado a partir da criação do Estado e das variadas formas de pensamento provenientes dessa reorganização social. As pretensões de liberdade com o liberalismo de Locke³ em contraposição às concepções autoritárias do Soberano de Hobbes é um exemplo disso. A partir dessa dualidade, criam-se maneiras de pensar e de transmitir valores sobre a vida humana que irão redefinir múltiplos questionamentos sobre a realidade. Portanto, o contraste entre o surgimento de novas subjetividades que se envolvem a novas concepções de mundo até a formação de novos sistemas e as pretensões de manutenção de uma ordem, a priori atomizada, do "Estado moderno" é uma crise que define inéditas pressões sobre teorias e modelos de entendimento do mundo⁴.

É nessa evolução paradoxal que se segue as próximas subseções. Para uma melhor interpretação sobre as ações do Estado, principalmente a cooperação internacional que é foco deste estudo, uma abordagem de reconstrução dos seus próprios fundamentos se faz necessária. Assim, a próxima subseção irá se concentrar no trato da formação das principais estruturas e instituições do "Estado moderno". Componentes estes que problematizaram a

3 A propriedade vem primeiro, para Locke (1978), sobre sua "própria pessoa". Em seguida, tem-se como propriedade o espaço pelo qual o homem – "diligente e racional – incorporou através do seu trabalho. A propriedade de terra pode ser transferida mediante acordos. O crescimento populacional significou, com isso, o surgimento de pactos para a fixação de limites, garantindo a legitimidade daqueles que eram proprietários das terras. Para que a propriedade seja preservada e garantida, acontece, assim, o surgimento das sociedades civis. Essas sociedades, apesar de privar os homens de sua "autotutela", asseguram: uma lei consentida por todos, um agente imparcial para a resolução dos conflitos e um mecanismo que "force" o cumprimento do pacto.

4 A contestação sobre a irrelevância dos estados africanos na Política Internacional é um claro exemplo disso.

própria legitimidade e espaço a ser ocupado pelo “Estado contemporâneo” na “sociedade mundial”, o qual poderá ser visualizado especificamente na segunda subseção.

a. Estruturas e instituições do estado moderno

A formação do “Estado moderno” possui íntima relação com o conflito medieval entre concentração e descentralização do poder⁵. Apesar de a Igreja Católica ter conquistado uma expansão significativa em termos de “jurisdição” da sua moral, o embate também transcorria, se não principalmente, entre entidades políticas pequenas que acabam por formar uma coletividade bastante heterogênea. O Estado, em termos de seu “nascimento”, ao tentar lutar contra essa diferenciação, em termos durkheimianos, tem a pretensão de se tornar um

“sujeito concreto que conseguisse galvanizar as energias das coletividades emergentes e coesioná-las mediante a personificação de uma ordem política e jurídica, distinta das estruturas da Igreja e do Sacro Império-Romano-Germânico, ao mesmo tempo que fosse superior hierarquicamente às múltiplas instâncias de poder vigentes” (ALBUQUERQUE, 2001, p. 56).

Isso tem implicações tanto em sua estrutura básica quanto em suas instituições. Vimos anteriormente que uma de suas principais bases era a “Soberania”. A Soberania, como um princípio ordenador e de definição das hierarquias de poder, possui, no âmbito da formação e consolidação do Estado, a importância de conferir a este a fonte absoluta do direito e que, por isso mesmo, ele garante a capacidade de se antepor a qualquer outro interesse (KRITSCH, 2002, p. 30-31). Essa transformação das hierarquias de poder, conseqüentemente, definirão conjunturas típicas da Idade Moderna, sendo apenas contornada, em alguns aspectos, com as revoluções burguesas do século XVIII, onde as constituições nacionais ganham certa força de controle da ação estatal (NEVES, 2006, p. 96).

Podemos entender da formação do Estado, pois, que ele cativou o direito e o monopólio de exercê-lo. Necessariamente, isso denotou uma formação territorial concreta e

5 Outras concepções importantes sobre a formação do estado soberano não serão contempladas aqui. Um exemplo claro é o trabalho de Charles Tilly em *Coerção, Capital e Estados Europeus* (1996).

específica para compor a jurisdição do Estado e de sua lei⁶. E é exatamente sobre essa definição que se inicia as contradições impostas por suas próprias estruturas. Pensemos logicamente. A imposição de comando por parte dos Estados se consagra como o meio legítimo de ordenação política na era moderna. Quando a busca por jurisdições de um certo Estado soberano choca-se com as pretensões de um outro Estado, o resultado é a formação das relações internacionais, em seu sentido mais restrito. O que vamos constatar, daí por diante, é a dualidade entre a guerra e os fenômenos de "cooperação", seja aquela baseada na lógica descrita por Hobbes da "guerra de todos contra todos", seja esta baseada em uma lógica que confere maior importância ao direito internacional, como visto em Grotius, Pufendorf e Locke.

Mas voltemos à caracterização do “Estado moderno”. Essa entidade suprema que é traduzida na Soberania⁷ é constituído historicamente como um sistema fechado, detentora do monopólio político, jurídico, econômico e "social". Maquiavel e Hobbes, identificados como realistas clássicos, são bastante enfáticos nesse sentido. O soberano seria, de um modo geral, aquele capaz de prover e garantir a paz para sua população. E por isso mesmo tinha a legitimidade de agir sem nenhuma limitação. O ambiente era interpretado, então, como majoritariamente conflituoso.

De um lado, Maquiavel interpreta a garantia da paz interna como fruto da atuação enfática do príncipe, tanto no âmbito interno, mas, principalmente, no âmbito externo. Por se encontrar mais em um espectro realista, vê uma necessidade de compreensão da política através de características da própria materialidade das relações entre os povos. Como afirma Albuquerque, Maquiavel se encontra naquele já falado momento de libertação do pensamento político das explicações transcendentais: havia uma “necessidade imperiosa de construção de

6 A concepção de estado soberano pressupunha que a máquina governativa deveria contar não somente o monopólio, mas toda a legitimidade possível para conter qualquer ameaça a sua sobrevivência – algo semelhante ao conceito de estado em Weber. A aplicação da força, nesse sentido, é um ato claro de uma organização que detinha o poder de definir o que era justo ou não, enfim, o direito.

7 Formado o conceito básico da soberania, a partir de fragmentos isolados, como os conflitos entre Filipe, rei da França, e o papa Bonifácio VIII, as edições de bulas papais, em especial a “Pastoris cura” em 1313, pelo papa Clemente V, e os escritos de Francisco de Vitoria sobre a fundamentação da expansão marítima e territorial da Espanha na América recém descoberta pelos europeus, os teóricos modernos tem o papel de fundamentá-la como uma autoridade transcendental, porém laica, para assim fazê-la “inscrita na consciência e no pensamento como necessária, universal e portanto pré-construída” (HARDT; NEGRI, 2004, p. 97). Tem-se, então, a formação de modelos teóricos para a ampla utilização do conceito a fim de restringir a intervenção recíproca dos Estados, bem como de legitimar o compartilhamento desse “direito” para a efetivação de suas independências. A materialidade desse modelo configura-se com a "Paz de Westfália". De forma resumida, "esse tratado encerrou o estado territorial soberano como a forma dominante de organização territorial" (NYE, 2009, p. 4), e consolida a soberania como único princípio legítimo para a plena atuação no âmbito das relações internacionais.

um nova ordem social e política, calcada em critérios eminentemente mundanos” (ALBUQUERQUE, 2001, p. 67). Maquiavel vê no soberano, portanto, o papel de garantir a paz e a segurança aos seus súditos. E, por isso mesmo, o príncipe, no caso, possui a legitimidade e o direito de agir em nome de toda a população para sua própria segurança; sua ação resulta de uma defesa pragmática de um poder forte contra movimentos centrífugos.

No caso específico de Hobbes, essa conformação possui especial repercussão. O contrato seria, segundo Hobbes, a "transferência mútua de direitos" (HOBBS, 2002, p. 103) a um corpo capaz de prover segurança a fim de conter a "natureza humana" belicosa. O Estado é, para Hobbes, o “poder capaz de manter a todos em respeito” (HOBBS, 2002, p. 97), sendo assim o que chamamos de Soberano. O soberano, por sua vez, será o representante de todos e será o reflexo da vontade de todos. Isso confere ao soberano o “direito de praticar qualquer ação” (HOBBS, 2002, p. 123), algo que o aproxima de Maquiavel, ou seja, tem autoridade para agir em nome da população. Por isso, Hobbes infere que o homem deva “obediência àquele que tem o poder para salvá-lo ou destruí-lo” (HOBBS, 2002, p. 152). As liberdades dos súditos, com isso, estão naquilo que o Soberano permitiu, ou que não está contido nas leis civis do Estado. O soberano, ao contrário, deve se manter acima das leis civis e ser guiado pelas leis naturais.

O soberano é a tradução do Estado até as revoluções constitucionalistas. Até então, a ordem jurídica repousava na decisão, e não propriamente em uma norma específica (SCHMITT, 1998). Pois só o Estado era capaz, e isso já era um pensamento comum a Bodin⁸ e Hobbes, de assumir competência do que não está previsto na ordem jurídica. Aliás, o próprio Estado seria capaz de destituir ou desvincular a lei, caso isso fosse necessário à sua manutenção (BODIN *apud* SCHMITT, 1998).

A transição desse modelo "absolutista" do Estado só começa a ser visualizado a partir de Kant. Apesar de se utilizar de uma abordagem contratualista, sua inclinação liberal guia seu pensamento para a construção de um Estado limitado através de uma constituição legal que garanta as liberdades individuais através das leis (BOBBIO, 2000). Podemos ver que isso

8 Bodin, um teórico moderno, interpreta que “a origem do poder político e a definição de soberania consistem na vitória de um lado sobre o outro, vitória que se faz de um o soberano e de outro o súdito”(HARDT; NEGRI, 2004, p. 115). Desse embate, em que uma das partes torna-se a soberano, a ele é legítimo ditar leis de forma absoluta e perpétua, o que dá início a um ordenamento jurídico. Como é soberano e ele próprio promulga as leis, raciocina Bodin, o Estado não pode estar subjugado a elas. O limite do poder soberano, entretanto, é tudo o que pertence e compete às leis divinas e naturais. Portanto, o soberano é absoluto e perpétuo dentro do âmbito de sua própria lei, ou seja, da instituição humana.

já é um avanço em termos de limitação do poder estatal. E isso também tem reflexos na relação entre os estados no ambiente internacional. A "paz perpétua" seria uma construção contrária à ideia de conflito constante de Hobbes, uma vez que a ideia de "federação da paz" não seria contrária à autonomia (Soberania) dos Estados: que "não se propõe obter o poder do Estado, mas simplesmente manter e garantir a paz de um Estado para si mesmo e, ao mesmo tempo, a dos outros Estados federados" (KANT, 2008, p. 18).

A necessidade de limitação do poder do Estado se torna evidente com as revoluções burguesas e com a instituição do "Estado de direito". Como Neves argumenta, a Constituição rompe com a concepção de "pacto de poder" em direção a uma noção de "limitação jurídica ao governo" (NEVES, 2006, p. 96). É nesse contexto, também, que os sistemas jurídicos e políticos se diferenciam funcionalmente: se antes o Estado absoluto detinha o monopólio sobre tudo dentro de seu território, a evolução constitucional provou que a semântica política se diferenciava da semântica jurídica. Essa transformação possui efeitos práticos para as estruturas e as instituições estatais: órgãos se autonomizam, novos direitos são estabelecidos, enfim, é o esboço de uma transição para o "Estado contemporâneo".

b. Os dilemas do estado contemporâneo

Vimos que o Estado como formação de uma instância suprema e autônoma já vem sendo combatido desde o século XIX. Isso, todavia, não modificou consideravelmente sua atribuição em um contexto global, até pelo menos meados do século XX. Aliás, mesmo pensando sobre as transformações internas sobre a legitimação do governante, o princípio da Soberania continua sendo pertinente, como já dizia Foucault: "o problema da Soberania não é de modo algum eliminado pela emergência de uma nova arte de governo" (FOUCAULT, 1979, s.p.). Apesar de o Estado ter se autolimitado por uma constituição adquirida através da "elevação do *status*" do sistema jurídico sobre o sistema político, o cenário internacional permaneceu sob o predomínio das decisões políticas. Mesmo o Concerto Europeu do século XIX buscava como justificativa o poder hegemônico das principais potências para estipular normas internacionais.

O cenário do século XX transforma totalmente o conteúdo da soberania estatal. Primeiro, as duas guerras mundiais e a Guerra Fria são reconhecidas como a iminência da destruição total entre os envolvidos e, a partir de então, fez-se urgente a reforma do sistema. Em segundo, a crescente interdependência e diversificação dos núcleos de poder político e econômico resultam numa relativização do conceito de soberania. Em terceiro, segundo Fisch (2004), a internacionalização do modelo de estados soberanos europeus não só significou o declínio destes como hegemonia do poder, mas também transforma o mundo caracterizado pelo contraste de soberanias e colônias em um sistema geral de Estados soberanos preocupados com a conservação desse status, o que significou um aumento exponencial do número de soberanias igualmente legítimas, legalmente, e a consequente aplicação do conceito por ex-colônias. Por último, as novas preocupações do Estado com a economia, a política interna e o campo social em contraste com as forças descentralizadoras do mercado resultam em um "novo propósito e papel" do Estado (HEYWOOD, 2004, p. 109), tendo reflexo direto sobre as políticas externas dos governos e, mais especificamente, sobre o conteúdo modelador da soberania atual.

Os fenômenos, em seguida, podem ser caracterizados por um efeito em cadeia dessa expansão, como: a consequente utilização do princípio de autonomia e auto-determinação do povos subsidiado pelo conceito de Soberania como forma de requisição de liberdade por parte dos países colonizados, enfim, uma "Soberania Colonial" (HARDT; NEGRI, 2004, p. 144-151); a complexificação das relações internacionais com a globalização e com a multiplicação de países dotados de igual *status* formal, o que cria um ambiente de interdependência e diálogo entre os Estados; a diversificação das entidades dotadas de autonomia decisional, caracterizando o que Alexandre Araújo chamou de "constelações de instâncias decisoriais" (ARAÚJO, 2010, p. 5435); e, o que mais nos interessa, a consolidação da prática da cooperação internacional como alternativa para reduzir os efeitos sistêmicos da globalização (CAMPOS *apud* MAGALHÃES, 2009). Todos esses fatores, que serão abordados abaixo, traduzem o que chamei de o "problema do “Estado contemporâneo””.

Como visualizado anteriormente, as diversas motivações contra o Estado Absoluto tiveram como resultado prático uma alteração na estrutura básica do Estado, com consequentes reflexos em suas instituições. Mas vimos também que muito do que era até então estabelecido a partir do princípio da Soberania permaneceu na prática política interna, em menor grau, e na política internacional, em maiores proporções. O início do “Estado

contemporâneo” é marcado, portanto, pelo fenômeno do constitucionalismo, ou seja, do estabelecimento da Constituição e do sistema jurídico como um meio mais eficaz de legitimação do sistema político⁹. Isso transparece novamente o fenômeno da diferenciação entre política e direito, e delineará os debates sobre os fundamentos do Estado no início do século XX.

Carl Schmitt e Hans Kelsen, cada um à sua maneira, são bastante representativos sobre os pólos da constituição do Estado. Enquanto que para Schmitt a Soberania permanece como conceito vital para compreendermos a ação do Estado, em Kelsen, ao contrário, isso pode ser traduzido no monismo Direito/Estado, ou seja, o Estado é um sistema de normas e a Soberania só pode ser visualizada dentro desse domínio normativo. Ora, Schmitt acredita que o Estado, como um ente soberano, possui poder de decisão, "um monopólio da última decisão" (SCHMITT, 1998, p. 49).

Isso não diferencia muito da Soberania Moderna: o direito só era concebível dentro da competência estatal de produzir uma decisão, enfim, o direito seria uma criação resultante de uma decisão. Quando Kelsen se contrapõe a essa visão, podemos dizer que ele está manipulando com variáveis já contemporâneas, no sentido dos fundamentos do Estado. De qualquer forma, esse embate nos revela que tanto a Soberania quanto a ordem jurídica, além de diferenciadas, passam a se tornar pilares da estrutura estatal. E, conseqüentemente, isso também será refletido no âmbito das relações interestatais da primeira metade do século XX.

Um dos principais efeitos que podemos interpretar disso é a problemática da cooperação. Notadamente, a Soberania de Schmitt herda a conflituosidade das relações internacionais de Hobbes, pois seria impossível compreender uma conformação de interesses em um ambiente em que as entidades soberanas não reconhecem prioridade de interesse distinto daquele construído por ele próprio, uma visão com que o Realismo da Teoria das

9 O constitucionalismo é um modelo teórico e histórico concomitante com a preocupação da limitação dos poderes do estado soberano. Como Kant já havia entendido, o “Estado de direito” teria como fim o desenvolvimento da liberdade individual e, por isso, seria necessária uma constituição legal forte o bastante para garantir a liberdade através da lei (BOBBIO, 2000). O constitucionalismo, dessa forma, pode ser compreendido como contraposto ao absolutismo, típico do estado moderno. Nas palavras de Amaral Júnior: “O constitucionalismo surge no século XVIII com o objetivo de limitar o poder. Ele dá início ao Estado de direito, cujos poderes são regulados por normas legais. Além de determinar quais são as autoridades competentes para a produção das regras jurídicas, fixando, ao mesmo tempo, os procedimentos para a sua elaboração, o Estado de direito tem, na perspectiva liberal, importante função ideológica e motivadora, uma vez que só são dignos desse nome os Estados que consagram à divisão dos poderes e os direitos naturais. Com isso são impostas duas espécies de limites ao poder estatal: os limites formais, relativos aos procedimentos exigidos para a produção do direito, e os limites materiais, que concernem à impossibilidade de editar leis que se choquem com os direitos naturais previstos na Constituição” (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 60).

Relações Internacionais poderia se identificar¹⁰. Em contrapartida, o sentido normativo de Kelsen, de certa maneira, cede espaço para a cooperação entre os Estados ao ser possível a adoção de um direito internacional comum, mas com respeito à suas Soberanias (ALBUQUERQUE, 2001).

Até então, esse argumento de Kelsen seria válido, como o foi para a crítica da Liga das Nações, quando se tinha por perspectiva o "direito internacional" confinado ao continente europeu. O problema que nasce a partir do final da Segunda Guerra Mundial é a mundialização do modelo europeu de Estado e a multiplicação das Soberanias formalmente legitimadas. É uma complexificação da sociedade internacional que altera todos os parâmetros para se pensar a cooperação e a consolidação de uma ordem jurídica internacional.

Podemos considerar, nesse sentido, que a criação da Organização das Nações Unidas teve seu devido sucesso ao consolidar uma ordem jurídica internacional capaz de se legitimar como "fonte positiva de produção jurídica" que ainda resguarda a primazia do Estado como ente soberano, já que "toda estrutura conceitual da ONU baseia-se no reconhecimento e na legitimação da Soberania de estados individuais" (HARDT; NEGRI, 2004, p. 22-23). Contudo, o cenário da segunda metade do século XX já não mais se resumia às relações interestatais. O desenvolvimento da própria ONU como organismo internacional, bem como a criação de diversos órgãos internacionais e diversas instâncias de pressão internacional são características que marcam o início de uma complexa relação entre atores internacionais e os seus próprios limites de jurisdição. Os sistemas se diversificam e pressionam por uma "interdependência complexa" entre seus membros constitutivos¹¹ (NYE, 2009; KEOHANE; NYE, 1989, p. 21-31).

No âmbito interno, a constituição passa a ter um papel intermediário, se comparada com seu lugar nas teorias modernas e do início do século XX. Nesse sentido, ela funciona como um "acoplamento estrutural" entre o sistema político e o sistema jurídico (LUHMANN *apud* NEVES, 2006, p. 97). Esse acoplamento significa que não só existem sistemas diferenciados, com dinâmicas e semânticas próprias, mas que o "político" e o "jurídico" não funcionam de forma hierarquizada, como era em Schmitt – direito subordinado à política, e em Kelsen – política subordinado ao direito. Ao âmbito externo, todavia, essa

10 Ver Morghentau (1955).

11 Ver Keohane e Nye (1989).

conformação nacional ainda é traduzida por um princípio de autonomia, mas que começa a sofrer interferências por parte de outros sistemas. Isso nos revela o desenvolvimento de novas instâncias capazes de interferir nas relações entre Estados e, principalmente, a reorganização dos seus próprios fundamentos.

Em outras palavras, voltamos à questão tradicional da Soberania e dos limites da intervenção externa. Mas, diferentemente do cenário belicoso em que o “Estado moderno” se mantinha, a Ordem Internacional contemporânea é capaz de sustentar novas vias, para o próprio Estado, de se chegar a “consensos” e diálogos sem que seja necessária a guerra. Ou seja, a atual capacidade da sociedade mundial de “complicar a tarefa da governança nacional não é o mesmo que solapar a Soberania: os governos se adaptam. Entretanto, no processo de adaptação, eles mudam o significado de jurisdição, de Soberania, de controle e do papel dos protagonistas privados” (NYE, 2009, p. 288). O transconstitucionalismo, proposto por Marcelo Neves, segundo Araújo, é um exemplo disso: as constituições de diversos Estados como “acoplamentos estruturais”, uma vez que funcionam ao mesmo tempo de forma independente e vinculada aos sistemas político e jurídico, são capazes de estabelecer diálogos para se chegar a um consenso (NEVES *apud* ARAÚJO, 2010). Trata-se, portanto, de um meio adaptativo dos Estados para resolverem seus problemas de jurisdição.

Além disso, a compreensão da cooperação como fortalecedor de Soberania é um importante avanço dos Estados no que concerne aos esforços para sua preservação e às formulações de consenso na política internacional. Isso é, nitidamente, uma própria releitura do conceito de Soberania ao superar uma dualidade soberano/não-soberano, ou seja, uma dualidade de natureza do objeto, para um sentido de “Soberania como capacidade” (FURLAN, 2008; NYE, 2009; CAVALLAR, 2008). “Soberania como capacidade”, nesse caso, seria pensar a Soberania contemporânea como o status de autoridade que uma entidade internacional tem para não reconhecer instituição superior a ela. Importante ressaltar, porém, que o status é variável de acordo com a inserção e poder de influência que determinado Estado possui sobre a agenda internacional, poder este medido pela capacidade de fazer valer a autoridade no âmbito do sistema internacional atual. Vimos todos os impasses que a sociedade mundial impõe, nesse sentido. As capacidades econômicas, políticas, jurídicas e sociais ganham, portanto, espaço nesse enfrentamento, além de inéditas formas de entrelaçamento dessas capacidades.

3. ESTADOS AFRICANOS: UMA REALIDADE ALTERNATIVA DE ESTADO SOBERANO

Os estados africanos são caracterizados por processos históricos nitidamente distintos daqueles da consolidação dos estados soberanos europeus. A distinção recai não somente sobre diferentes relações sociais e instituições e diferentes momentos históricos, mas sobretudo no que se refere, no caso africano, às interferências europeias. Claro que muitos aspectos de continuidade são visualizados sobre comportamentos políticos e instituições dos estados africanos atuais com organizações políticas pré-coloniais, mas é igualmente inquestionável uma complexa infiltração de valores europeus no continente africano durante e após o período do colonialismo (HERBST, 2000; AJAVI, 2010; BETTS, 2010; CASTELLS, 1999). Apesar de essa intervenção ser interpretada em diferentes graus, ela faz parte da própria construção dos estados africanos, como veremos adiante.

Assim, para a compreensão exata dos problemas sistêmicos dos estados africanos que suscitam extenso debate, uma diferenciação analítica entre instituições e processos históricos sobre a consolidação dos estados europeus se faz necessária. No caso europeu, portanto, os processos de concentração do poder e da terra são fenômenos localizados espacial e temporalmente. O modelo de estado que deriva dessa formação histórica pouco tem de semelhança para com os diversos movimentos de concentração e expansão da autoridade pelo mundo. De qualquer forma, entretanto, aspectos das relações de poder dentro do quadro desses movimentos são passíveis de serem generalizados (HERBST, 2000), quais sejam, a disputa pelo poder local, a dinâmica territorial e os fluxos da autoridade se constituem como fenômenos comuns a todos eles.

As transformações europeias que culminam na formação dos estados possuem íntima relação com as dinâmicas populacionais (HERBST, 2000). Em outras palavras, a considerável densidade populacional percebida na Europa continental seria um aspecto importante para se compreender a formação de fronteiras para um maior alcance de uma autoridade centralizada. Isso também vai de acordo com o fato de que conflitos e guerras começavam a ganhar espaço em termos de competição territorial. Logo, a formação do estado moderno deriva do conflito entre concentração e descentralização do poder.

Portanto, a preocupação seria a de concentração de um poder originariamente fragmentado mas concatenado majoritariamente pela Igreja Católica. Ora, já nesse ponto,

percebe-se o surgimento do conceito de Soberania. O estado seria o “sujeito” cativante do direito e da legitimidade de manipulá-lo. E por isso mesmo necessitava de um território bem definido. Muitos dos conflitos que sucedem daí são agravados pelo fato de que os estados necessitavam preservar suas zonas de alcance da autoridade e, ao mesmo tempo, comportavam-se expansivamente para a proteção de suas fronteiras. A jurisdição, enfim, torna-se um fenômeno imprescindível para a manipulação do poder sobre os territórios consolidados em forma de estado.

A dinâmica dos estados africanos, em contrapartida, possui aspectos únicos da confluência das políticas expansivas dos estados europeus, já consolidados, com a dinâmica de suas próprias comunidades. Pensar os diversos estados africanos não pode se desvencilhar da compreensão das mudanças ocorridas na África durante o século XIX pré-colonial. Desde então, líderes locais se deparavam com a difícil tarefa de projetar a autoridade no território, uma vez que este era ocupado por escassas e esparsas populações (HERBST, 2000). Além disso, como acrescenta Ajayi, apesar de certa tendência à centralização política, as populações continuavam inseridas em modos de produção, relações econômicas e sociais limitadas à sua subsistência e, logo, isoladas territorialmente (AJAYI, 2010, p. 907-914). Herbst afirma que o problema fundamental seria exatamente essa dificuldade de se fazer valer uma autoridade sobre comunidades tão isoladas e tão dispersas em termos de absorção da autoridade central (HERBST, 2000).

As construções dos estados africanos retratam, portanto, ao século XIX. Dois fenômenos foram importantes para a formação de organizações com tendências para a concentração do poder. Em primeiro lugar, houve uma sucessiva transferência do centro das relações de parentesco e religiosas para a organização militar. É possível perceber certa ascensão de comunidades guerreiras que, a partir da luta e conquista do poder político sobre determinado território, transformaram-se em uma classe de guerreiros capazes de intervir no poder estatal por muito tempo. Em segundo lugar, as guerras não eram direcionadas para o controle territorial, como o fora na Europa. Ao contrário, os conflitos étnicos, em sua maioria, retratavam disparidades de poder sobre as pessoas, e não sobre territórios.

O século XIX é também um período de rápidas e contraditórias transformações (AJAYI, 2010, p. 905). Ao mesmo tempo em que é percebido esse movimento em torno da consolidação de algumas fronteiras e delimitação do poder, acontece uma penetração, apesar de reduzida até meados do século XIX, de estados europeus interessados na criação de

entrepostos comerciais e no tráfico de escravos. Essa penetração era sobretudo concentrada nas áreas costeiras e, por isso, os estados europeus tinham pouco conhecimento da maior parte das transformações do continente africano. De qualquer forma, a situação pré-colonial da África já se traduzia na concentração do poder. O colonialismo europeu, além da irreversível imposição de instituições exógenas, assegura seu poder colonial através da ajuda do pessoal e das instituições africanas desenvolvidas nesse período anterior (BETTS, 2010, p. 353).

Como exposto acima, arranjos que iam se formando durante o final do século XVIII e início do século XIX já exprimiam certos indícios de instituições e organizações políticas que se mesclariam com a política colonial. Neste sentido, é vital atentarmos ao fato de que limitações geográficas, como o clima e o relevo, somadas à baixa densidade populacional dificultavam e tornavam ainda mais custoso uma projeção da autoridade por vastos territórios (HERBST, 2000). Isso parcialmente explicaria, no século XIX, as organizações políticas africanas como distintas daquelas europeias, ou seja, eram definidas por pequenos territórios, com exceção de alguns “impérios”, como o etíope.

No caso do colonialismo, o primeiro aspecto que se conecta o domínio europeu com as instituições locais é o próprio fato de que o poder colonial fora assegurado pelas lideranças locais (BETTS, 2010, p. 359). Betts também concorda com Herbst que grande entrave para a ampliação e projeção do poder era limitado por uma população dispersa e por um clima pouco propício. É por isso que a aliança das lideranças locais com os colonizadores europeus foi de grande valia para este último. Em primeiro lugar, os estados europeus tinham pouco ou nenhum conhecimento do território africano. A parceria com as lideranças locais garantia, assim, um acesso, mesmo que indireto, a recursos e escravos provenientes de distintas localidades. Em segundo, e talvez o fator mais relevante, essa aliança dava aos interventores uma possibilidade de manipular vastos territórios e populações, ainda, novamente, de forma indireta, mas que garantia certa projeção da sua autoridade. A essa capacidade de se relacionar com diversos grupos deriva-se o espaço para a dominação e conquista dos territórios de suas influências.

Isso evolui em sintonia com fases da administração colonial, em que, se primeiramente houve algum temor de uma expansão da dominação pela assimilação, até porque o império era mais “barato” se os colonizadores tentassem abalar menos possível a ordem social pré-estabelecida (BETTS, 2010), as reformas das instituições que se seguiram caracterizam-se por sucessivo controle e subjugação das sociedades africanas. Da dominação militar, sucedida

pela burocratização da administração colonial, os estados africanos iam se forjando conforme as políticas de seus dominadores europeus. Essa mesma evolução se transforma, contudo, de modo que “o sistema colonial fixou o quadro administrativo geral no qual o governo nacional devia inserir-se durante a primeira década da independência” (BETTS, 2010, p. 375).

O colonialismo europeu na África, dessa forma, modifica e complexifica a construção dos estados africanos. Além disso, outro problema que se configura, a partir de então, é a própria naturalização dos estados coloniais pelos estudos europeus (NKIWANE, 2001). A situação pós-colonial se faz dentre tentativas de imposição de instituições europeias, com a herança de instituições e fronteiras coloniais, e conflitos e corrupções sistêmicas coloniais e pré-coloniais. Segundo Herbst, essas contingências herdadas pelas lideranças pós-coloniais traduzem-se em três principais problemáticas. Em primeiro lugar, os líderes enfrentam ou são constrangidos pelo custo da expansão da infraestrutura de poder necessária para a projeção da autoridade. Em segundo, a natureza das fronteiras nacionais. Sabe-se que as fronteiras herdadas do colonialismo não representavam, de forma alguma, as divisões étnicas e culturais africanas. Mas, como argumentam, essas fronteiras se conservaram para que maiores conflitos políticos e sublevações sociais fossem evitadas (HERBST, 2000; HABERSON, 2009; OLIVER, 2005). Em terceiro, se sujeitar às imposições do arranjo dos sistemas de estados africanos.

Os estados africanos, como um todo, se diferenciavam por essa necessidade de se legitimarem enquanto estados soberanos em um contexto problemático tanto interna como externamente. A consolidação do estado africano, algo relacionado com a expansão da autoridade de suas instituições, é, portanto, completamente vinculado à delimitação precisa de fronteiras efetivas, uma vez que isso ajudaria a dar forma àquelas instituições que insulariam políticas de pressão internacional (HERBST, 2000). Além disso, na visão de Castells, os estados africanos vivenciam o dilema da exclusão internacional concomitante com a imposição de modelos institucionais exógenos que apenas auxiliam para a formação de redes informais de poder. Segundo ele,

“de acordo com a nova lógica dominante do espaço de fluxos, áreas consideradas sem valor na perspectiva do capitalismo informacional e que não sejam objetos de interesse político significativo a qualquer tipo de poder são ignoradas pelos fluxos de riqueza e de informação e, em última análise, privadas da infraestrutura tecnológica básica que nos permite comunicar,

inovar, produzir, consumir e, até mesmo, viver no mundo de hoje” (CASTELLS, 1999, p. 99)

Os padrões civilizatórios impostos à África completam a gama de seus problemas estruturais crônicos. A corrupção que se alastra sem preocupação por parte da comunidade internacional também contribui e intensifica esse quadro geral. Essas razões, por fim, são complementadas pela interpretação de Paul Collier sobre a marginalização da África. De acordo com Castells, Collier acredita que o meio institucional pouco confiável, a falta de infraestrutura de produção e comunicação, bem como de capital humano, e políticas econômicas incorretas com empresas locais sendo favorecidas por suas boas relações com a burocracia estatal, fazem com que os estados africanos sejam duplamente alijados do desenvolvimento global (CASTELLS, 1999, p. 115). E, “em consequência, há uma espiral descendente em termos de competitividade, pois a cada avanço tecnológico, a África marginaliza-se e distancia-se mais da economia informacional/global” (CASTELLS, 1999, p. 120).

Um último ponto importante que permeia a problemática dos estados africanos é o da democracia. Harbeson sustenta que, apesar de um progresso geral da democratização, esses consideráveis avanços se mantêm incompletos, problemáticos e passíveis de reversão (HABERSON, 2009). Segundo o autor, três fatores favoreceram esse avanço democrático: significativas deliberações constitucionais com diferentes graus de consenso; pressão ativa da sociedade civil doméstica; extensivo comprometimento externo. Isso, contudo, como Harbeson admite, confronta com a própria percepção negativa por parte da população. A esse respeito, a democracia na África estaria fadada, pelo menos em um futuro próximo, a corrupções estruturais complexas, pois, como argumentou Michael Bratton, a essência da história da África subsaariana pós-colonial é, portanto, um embate político não resolvido. De um lado, elites políticas querem estender a autoridade do estado sobre populações dispersas, em sua maioria vivendo em áreas rurais. Por outro lado, camponeses permanecem determinados em preservar uma autoridade situada na decisão sobre suas próprias vidas (HERBST, 2000, p. 18 e 19).

Ao seguir essa linha, Herbst afirma que a onda de democratização mobilizou apenas massas urbanas e os movimentos sem raízes no campo. Em outras palavras, a democratização

limitou-se às cidades, sem avanços significativos para boa parte da população africana. Além disso, a crítica de Nkiwane relaciona os avanços democráticos com a formulação das “democracias sem escolha”, ou seja, questiona sobre a abordagem hostil das instituições internacionais em termos de intervenção e para onde e quem viriam esses efeitos estruturais (NKIWANE, 2001). Nesse sentido, os estados africanos carregam incongruências fundamentais para a relativização do modelo tradicional do estado soberano.

Em primeiro lugar, os sistemas diferenciados dos estados africanos, sustentados pela baixa densidade populacional, exigiria instituições políticas mais dinâmicas e mais condizentes com sua localidade. Essa seria uma causa para o aumento do número de estados falhados, uma vez que se verificou a permanência de fronteiras estáticas e artificiais, sustentadas por instituições corrompidas incapazes de consolidar a autoridade do estado por todo o seu território. Em segundo, essa incapacidade promove um verdadeiro atrofiamento do estado e põe em dúvida a efetividade dos processos democratizantes. Por fim, isso revela uma incompatibilidade do conceito tradicional de soberania com as organizações estatais africanas.

a. A Política Externa africana

Antes de entramos ao contexto específico da Guiné-Bissau, é necessário, baseando-se em tudo que foi falado até agora, caracterizar de forma genérica a inserção internacional africana através da análise da política externa africana, sintetizado aqui na obra de Wright, *African foreign policies* (1999). Wright (1999) afirma que a análise das políticas externas africanas sofre nuances desde os anos da independência de seus estados. Enquanto que, em um primeiro momento, entre as décadas de 1970 e 1980, havia um certo otimismo, este logo começa a ceder espaço para um pessimismo calcado no fato de que a África, como um todo, não evoluíra como desejado por seus governantes. A década de 1990, principalmente a partir do fim da guerra fria, é um momento em que novos desafios e oportunidades surgem. De qualquer forma, até então seriam poucos os estudos sobre a evolução das políticas externas africanas, por diversos fatores, como problemas de acesso à informação e documentação.

A política externa africana é moldada pela rápida mudança tanto do ambiente doméstico como do ambiente internacional. Dessa forma, seria difícil isolar políticas

puramente externas, ou seja, há uma confluência entre formulação de políticas regionais, domésticas e internacionais. Na abordagem tradicional sobre a política externa africana, principalmente amplamente considerada no período pós-independência, muito se prezava pela relação formal da política africana com o mundo, deixando de lado aspectos importantes que poderiam aprofundar a análise crítica sobre as políticas formais.

Os principais pontos tratados pelos estudos tradicionais permeiam os impactos do colonialismo sobre a formulação da política externa e sobre a geopolítica africana; o otimismo sobre os recursos naturais, principalmente minerais, que transformavam os anseios políticos maiores do que suas capacidades operacionais; os avanços da participação e coordenação dos estados africanos no âmbito das Organizações Internacionais, investindo uma influência aparente com capacidades não tão correspondentes; o não alinhamento, havendo uma forte retórica de posicionamento, mas com dificuldade de implementação, e sobretudo o uso de uma política de alinhamento instrumental; pontos em segurança e soberania, em que havia de fato uma busca constante por fortalecimento da soberania mas com poder real limitado para garantia da segurança; oposição ao apartheid, criando uma espécie de coesão e unidade entre os estados africanos; o desenvolvimento econômico, pautando aspectos de modernização das sociedades africanas com sucessivas críticas a despeito da pouca mudança percebida; processos de *decision-making*, em que havia um pequeno grupo de elite ou somente o chefe de Estado centralizando as funções de formulação das políticas externas (WRIGHT, 1999).

Wright (1999) afirma que, apesar de a abordagem tradicional abarcar pontos pertinentes sobre a construção e a dinâmica das políticas externas africanas, muitas características principalmente em voga a partir do início da década de 1990 transformam as perspectivas dessas políticas externas. Assim, as “influências contemporâneas” consideram não somente aspectos de continuidade do *state-building* africano, mas sobretudo mudanças de relevante magnitude. No âmbito das continuidades, são ainda levados em conta os fatos de o continente africano continuar marginal às transformações e decisões globais, distanciando-se ainda mais dos centros econômicos e políticos; a pouca capacidade de implementar a política externa, haja vista os problemas estruturais e conjunturais que permanecem constantes desde meados da década de 1980; a fraqueza do estado de replicar e projetar sua autoridade pelo território, visualizando também o fato da artificialidade das fronteiras.

No que se refere às mudanças críticas que levaram os estados africanos a uma nova etapa de dinâmica política e econômica, são principalmente: o fim da guerra fria, que havia se

configurado, para os estados africanos, antes mesmo da extinção da URSS, através do Acordo da Namíbia. A partir de então há uma nova configuração do poder – New International Division of Power – que marginaliza ainda mais África em questões de segurança global, além de revelar um completo desinteresse das grandes potências. Isso tem um duplo efeito para os estados africanos, se, por um lado, concedeu certa oportunidade para alguns estados formularem políticas externas mais autônomas, e criando ambiente favorável para a criação de potências regionais, como a Nigéria e a África do Sul, por outro lado, houve um maior enfraquecimento para aqueles estados já desestabilizados.

Outro ponto seria a liberalização e democratização dos estados africanos. A esse respeito, enquadram-se as reformas institucionais e a multiplicação de atores com capacidade de pressão política, como certos grupos econômicos. O fracasso da democratização, entretanto, demonstrou problemas vitais para a estabilização e liberalização estatal, com sucessivas reduções de investimentos externos que acabam por moldar a política externa de cada estado. Um terceiro ponto seria a dinâmica da economia global, pressionando para a crescente irrelevância internacional e, com isso, para uma maior ênfase em políticas regionais. E, um quarto ponto, que diz respeito ao debate sobre a agenda africana, ou seja, uma contestação da visão tradicional de uma agenda comum entre os diversos estados africanos. Ao contrário, a diversidade estratégica se mostrou uma realidade a partir da intensificação dessas mudanças críticas.

Wright (1999), com isso, sugere algumas perspectivas para uma reformulação e um reframing das políticas externas africanas. Em primeiro lugar, questiona como exagerada a visão sobre a morte do estado africano. As capacidades de mudança existem, além do fato de muitos aspectos formais, como o reconhecimento diplomático, ainda legitimarem esses estados. Em segundo, as capacidades das economias africanas têm que enfrentar a negatividade da globalização. A capacidade de se tornar competitivo restringe-se a poucos estados, e por isso o foco seria mais no nível regional, apesar da pouca integração e alto índice de problemas. Em terceiro, a transformação das perspectivas da segurança, uma vez que a guerra fria não resolve o problema da segurança na África, apenas há uma alteração em seu conteúdo, como acirramento de conflitos civis, proliferação de doenças, entre outros.

Em quarto lugar, rever aspectos sobre democratização e sociedade civil. Há uma clara ascensão de grupos na composição da política externa – “privatização da diplomacia” – com uma opinião pública incipiente que constrange ação de líderes. Assim, uma nova dinâmica de

decision making é percebida, sendo necessário reconsiderar novos mecanismos que envolvem essa dinâmica. Em quinto, a ascensão do regionalismo e poderes regionais. Nesse ponto, Wright afirma que os grupos regionais não conseguiram desenvolver uma agenda concreta bem como uma identidade comum, mas que seria provavelmente a alternativa mais realista para os estados africanos. Em sexto, reconsiderar as influências externas na política africana, principalmente tendo como foco a mudança da relevância da política econômica, sobrepondo-se ao debate político. Por último, o continentalismo, citando a União Africana (UA) como uma construção defeituosa, com mais fracassos do que sucessos, mas que continua sendo ponto focal para iniciativas coletivas. Além disso, novas problemáticas, como narcóticos, meio ambiente e mercado ilegal, requerem esquemas de cooperação do tipo “cross-border”, e nesse sentido a UA seria de grande importância.

b. O estado da Guiné-Bissau: irrelevância sobreposta à legitimidade formal

Uma breve análise sobre o estado da Guiné-Bissau deixa transparecer conceitos e questionamentos relevantes sobre a divisão entre Estado e Sociedade, o problema da construção da identidade nacional, as incompatibilidades de um modelo tradicional de estado soberano e as peculiaridades e desafios das sociedades africanas. Apesar de o acesso à informação ser mais reduzido, nesse caso, autores consideram a Guiné-Bissau como uma espécie de “pôster” da negatividade atribuída aos países africanos (BORDONARO, 2009a, p. 35). Logo, este país se configura como um país-chave para a compreensão de fenômenos de falência estrutural e desafios para uma recuperação endógena e questionamentos éticos sobre uma recuperação apoiada internacionalmente.

Como considera Harbeson (2009), os avanços democráticos sentidos pelo continente africano como um todo ainda não escapam de certa irreversibilidade. No caso guineense, em específico, esta situação torna-se ainda mais delicada. Uma trajetória marcada pela guerra civil, altos índices de corrupção, exclusão social generalizada, problemas étnicos e identitários, combinados a intervenções externas de múltiplos interesses porém com certa “apatia internacional” para correções estruturais. Nesta seção, observaremos algumas construções, irregularidades, problemas e interpretações sobre o Estado da Guiné-Bissau, tendo em vista os problemas acima citados.

A Guiné-Bissau, ainda em tempos de período colonial, servia como uma espécie de “reservatório de escravos” para os colonizadores portugueses, uma vez que a principal localidade para a exportação de escravos, estes em sua maioria advindos da Guiné-Bissau, e ponto de ligação entre a Europa e a América latina era Cabo Verde. Assim, políticas coloniais foram distintas para esses territórios, mesmo com um colonizador em comum (ELLERY MOURÃO, 2009). Uma certa exclusão ou distinção real entre colonos brancos e população local se fez maior, consequentemente, em território guineense. Esse período é relativamente importante pois já esclarece certas corrupções estruturais crônicas da Guiné-Bissau. A esse respeito, Ellery Mourão, citando Vale de Almeida (2004), demonstra que

“em 1954 o Estatuto dos Indígenas das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique iria definir que os indivíduos nascidos nesses países e que ali viviam, desde então, não possuíam educação, hábitos pessoais e sociais julgados pela metrópole necessários para a aplicação integral do direito público e privado dos cidadãos portugueses” (ELLERY MOURÃO, 2009, p. 87).

Essa desconsideração do estado português, tratando a Guiné-Bissau como a colônia menos importante, sugere relação entre baixo investimento em infraestrutura local e problemas de construção da identidade, relação que afeta definitivamente os contornos irregulares da política pós-colonial. Como foi visto na primeira seção, os estados independentes enfrentaram problemas com a herança da infraestrutura e instituições básicas dos estados coloniais (OLIVER, 2005), traduzido na dificuldade de projeção da autoridade no território sem condições estruturais básicas para tal empreendimento (HERBST, 2000). A Guiné-Bissau é um estado que enfrentou todos esse problemas, mas seus efeitos adversos ainda persistem atualmente¹².

Em outras palavras, a independência em 1974 não altera o quadro geral de crise institucional. Também a guerra civil de 1998 e 1999, apesar de resultar em certos ajustes e frágil progresso de democratização, não foi capaz de, por exemplo, fortalecer a garantia das

12 Um exemplo claro que conjuga com a herança das instituições coloniais diz respeito à política educacional, que em períodos coloniais, como visto em Ellery Mourão, fora sumariamente excluída das intervenções portuguesas. Nesse sentido, a primeira Universidade da Guiné-Bissau, de iniciativa privada, somente é criada em 2003. Isso também pressionou para que a Universidade Amílcar Cabral (UAC) pudesse ser criada em data recente, segundo Semedo (2009). São invariavelmente resquícios de instituições coloniais e a consequente inação – seja quais forem as razões – das elites pós-coloniais da Guiné-Bissau.

liberdades civis, segundo Harbeson (2009). Nesse sentido, Henrik Vigh argumenta que o sistema político guineense é inerte mas cronicamente instável (apud BORDONARO, 2009a), ou seja, a estrutura institucional sofre constantes turbulências mas ela é incapaz de alterar o cenário político e econômico.

A guerra civil, além disso, confere transtornos ainda mais delicados. Segundo Gable, ela destrói importantes infraestruturas, que já eram precárias, e causa um êxodo urbano em massa (GABLE, 2009, p. 166). Os efeitos decorrentes daí são desastrosos. Em primeiro lugar, como visto na primeira seção, os maiores investimentos nos estados coloniais africanos foram direcionados para os principais centros urbanos que mais interessavam aos exploradores colonialistas. Um êxodo urbano para áreas de elevada pobreza tem como consequência uma “sobrecarga” impossível de ser sustentada pelas populações rurais. Além disso, a população urbana muito se diferenciava da população rural. Como sugere Ellery Mourão,

“A questão é que muitos indivíduos de nações diferentes e/ou etnias diferentes, com tradições culturais distintas foram colocados, no período colonial, em contínuo contato dentro de um mesmo território, pondo em evidência diferenças e produzindo desigualdades e relações de poder. Isso derivou na emergência de diversos conflitos, como ocorrido entre guineenses e cabo-verdianos” (ELLERY MOURÃO, 2009, p.88).

Vários são os efeitos decorrentes disso: uma menor efetividade do direito, uma vez que a situação pós-guerra favoreceu a fuga da população e a tentativa de sobrevivência a todo custo; problemas crônicos de coesão social acentuados, com conflitos étnicos, identitários e de nacionalidade; o fracasso do estado para recompor as instituições básicas para correção da crise; etc.

Autores interpretam, de forma geral, que esses efeitos acabam por revelar a irrelevância do estado da Guiné-Bissau. Bordonaro acredita que o estado guineense seja uma “ficção legal e sociológica”¹³ sustentada pela ajuda externa e pela regulação internacional (BORDONARO, 2009a, p. 37). Isso se assemelha com a argumentação de William Reno

13 Em outro trabalho, Bordonaro também se refere à ficção sociológica da Guiné Bissau: há uma percepção até mesmo endógena da Guiné-Bissau como um país em decadência e pouco provável de se recuperar no futuro (BORDONARO, 2009b). Nesse sentido, o caso da Guiné-Bissau teria como cenário uma crise ainda mais profunda que a política, uma crise de sentido para as próprias pessoas (FERGUSON *apud* BORDONARO, 2009b, p. 130).

(2000), caracterizando a Guiné-Bissau como um “*shadow state*” com total perda da relevância política e econômica. Essas interpretações, por fim, confirmam a tese geral de Herbst de que um estado deixa de ser viável quando é incapaz de controlar o território definido por suas fronteiras e quando falta desenvolvimento de infraestrutura para o controle da transmissão do poder e para aquisição de lealdade por parte dos cidadãos (HERBST, 2000).

A partir dessa exposição, podemos delinear os contornos do estado da Guiné-Bissau. Como afirmam Gacitua-Mano et al (2007), a maioria das instituições estatais vem sendo incapazes de gerar ou comandar lealdades a longo prazo e isso seria parcialmente explicado pela falta de capacidade do estado guineense de distribuir serviços e benefícios para varias parcelas da população (*apud* GABLE, 2009, p. 168). Isso tem implicações variadas. Em primeiro lugar, revela um fracasso estatal para a manutenção de suas próprias instituições. Castells converge com essa visão ao perceber fenômenos de corrupção sistêmica generalizada, uma “economia estatal informal” e um “governo predatório” (CASTELLS, 1999). Segundo ele, “o estado inteiro transforma-se em um meio informal, enquanto o poder e as redes são personalizadas” (CASTELLS, 1999, p.123).

Assim, percebe-se uma relativa transferência do centro das relações sociais e políticas. O governo é visto como pouco legítimo para uma coesão política nacional, uma vez que é majoritariamente relegado a privilégios de certas classes. Além disso, importantes decisões são tomadas sem a plena participação do estado. A informalidade da política guineense é, pois, um traço marcante do fracasso institucional e da incapacidade desse estado de reverter, ao menos independentemente, esse quadro. O estado torna-se, como já falado, irrelevante. As disputas de vários grupos por espaço político acontecem, dessa forma, em uma esfera política externa à estrutura do estado (BORDONARO, 2009a, p. 38).

Analisar a democracia da Guiné-Bissau é também um ponto importante, quando tratamos desse assunto. Harbeson afirma que evidências sugerem compatibilidade entre democratização e fortalecimento do estado e que houve um avanço significativo dos países africanos nas últimas décadas, apesar ainda ser abaixo da média mundial. Os dados coletados por Harbeson compravam, no caso da Guiné-Bissau, que avanços gerais porém marginais foram percebidos. Mas, isso não transforma de qualquer forma a situação desse estado. Ela ainda permanece como um dos estados com os piores índices de democratização da África. Ao seguir a lógica de Bordonaro, ou seja, a observação de que a democratização é um meio

para o fortalecimento do Estado, ela é totalmente compatível com a afirmativa sobre o fracasso e irrelevância do estado guineense.

Como democratização não se resume a desempenho eleitoral, a incapacidade do estado de prover bens básicos para a população, gerando pobreza e exclusão, só tende a aumentar as dificuldades para uma democratização de fato. A corrupção e o paroquialismo das lideranças e burocracias estatais intensificam esse ciclo vicioso do processo não-democrático. Por fim, como afirma Crawford Young, a coerção pesada da ordem política colonial permanece e se alastra pelas percepções dos cidadãos no estado pós-colonial (*apud* HABERSON, 2009, p.133). Em outras palavras, isso significa que, mesmo o estado guineense não tendo condições de projetar sua autoridade pelo território, a não-gerência em assuntos sociais apenas distancia e diferencia Estado de Sociedade.

Como consequência, sérios problemas identitários submergem e alastram como

“conflitos étnicos no interior da política guineense – um processo denominado de etnização da política, que foi iniciado no período pós-independência pela formação de solidariedades políticas pautadas na questão racial, biológica, que estabeleceu diferenciações hierárquicas entre as etnias da Guiné-Bissau” (ELLERY MOURÃO, 2009, p.95).

Apesar de a ideia de identidade guineense se fazer ausente durante o período colonial, essa “importação” da nacionalidade foi importante para conjugar com a tentativa de implantação de um modelo de estado soberano. Entretanto, essa mesma importação defeituosa não evitou que distinções se formassem dentro das relações políticas e sociais.

Duas considerações são relevantes nesse sentido. A primeira refere-se à convergência dessa ideia com a teoria de Chandra (*apud* SMITH, 2009) sobre a influência das instituições sobre as clivagens sociais. Segundo a autora, as clivagens que dividem pessoas em grupos variam endogenamente de acordo com os arranjos institucionais (*apud* SMITH, 2009). No caso da Guiné-Bissau, isso é facilmente percebido. E também vai de acordo com as constatações de Castells de que “a etnia transformou-se na principal via de acesso no controle estatal sobre os recursos. Porém eram os estados, e suas elites, que criavam e recriavam a identidade e lealdade étnicas, e não o contrário” (CASTELLS, 1999, p.133).

Em segundo lugar, a inviabilidade e a irrelevância do estado da Guiné-Bissau converge com a ideia da incompatibilidade entre importação de um modelo estatal com a

construção de uma identidade nacional em um território com raízes culturais efêmeras¹⁴, como é o caso da Guiné-Bissau. Segundo Ellery Mourão, tal constatação

“permite questionar a adoção do modelo do Estado Nação na Guiné-Bissau como uma estratégia de identidade no sentido de sobreviver a um mundo globalizado. Segundo Tambiah (1997), se considerarmos que muitos teóricos ocidentais e líderes políticos e intelectuais do Terceiro Mundo têm defendido a idéia do Estado-Nação como modelo sobre o qual se deve edificar a modernização e o desenvolvimento econômico, será importante atentar para duas coisas. Primeiro, não se pode esquecer que a concepção do Estado-Nação europeu foi resultado histórico de acontecimentos específicos da Europa. A segunda coisa é que a falta de governabilidade e desenvolvimento econômico em outros países não pode ser resolvida usando o Estado-Nação como uma fórmula para resolver esses problemas. Isso fez com que muitos teóricos, intelectuais e líderes políticos ocidentais e de países africanos incorressem no erro de tentar impor uma construção histórica, como é o Estado-Nação, concebido em território específico e distinto, a um mundo dependente, como se a constituição do Estado fosse uma etapa a ser cumprida universalmente. Tudo isto só poderá ser entendido se aliado à compreensão do colonialismo e pós-colonialismo em sua dimensão desestruturante, do ponto de vista étnico, considerando todos os interesses políticos e econômicos dos países dominantes no cenário global. Foi sob o impacto do modelo europeu sobre as formas e práticas sociais nas antigas colônias que os etnonacionalismos se tornaram evidentes” (ELLERY MOURÃO, 2009, p.98).

O conceito importante que permeia a problemática guineense é o de “ressignificação da identidade”. Nesse aspecto, são levados em consideração componentes políticos, econômicos e sociais que tangem a formação e consolidação do estado da Guiné-Bissau. A difícil situação com o fracasso institucional do estado pressiona por uma resignificação dos processos de construção do estado em consonância com a formação da identidade da população. A partir disso, a próxima seção sugere um estudo sobre os desdobramentos e as

14 Isso também se relaciona com aquele caso narrado por Bordonaro (2009b). A crise não só de identidade, mas também de sentido, advém de inúmeros fatores relacionados à falência do estado de prover benefícios para toda a população e do colapso da “grande narrativa do progresso nacional e do desenvolvimento” (BORDONARO, 2009b, p. 134), o que se traduz num sentimento de “confinamento” (BORDONARO, 2009b, p. 135) somente passível de ser contornada, na percepção dos guineenses, para além da retórica do progresso nacional, ou seja, fora da Guiné-Bissau (BORDONARO, 2009b).

possibilidades da cooperação internacional para o estado guineense, tendo em vista todos os problemas já expostos. Assim, a questão da identidade e o status informal das relações políticas e sociais ganham interpretações pertinentes no campo da cooperação internacional.

4. A COOPERAÇÃO BRASIL E GUINÉ BISSAU NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-PALOP

a. A cooperação internacional como instrumento de ação do estado

A construção das políticas de cooperação entre os Estados possui ampla abordagem e diversos enfoques analíticos. De qualquer forma, podemos entendê-la como uma necessidade tanto estrutural quanto conjuntural dos Estados com o intuito de se auto afirmarem no atual contexto de "sociedade mundial" (FURLAN, 2008). Quando observamos a evolução das relações internacionais, e conseqüentemente a transformação do “Estado moderno” para o modelo contemporâneo, essa afirmação começa a fazer sentido.

Enquanto que, em termos de seu surgimento, os Estados aplicavam uma política de auto-suficiência e isolamento e, portanto, a cooperação era rechaçada e sobreposta pelo conceito de guerra, uma nítida influência hobbesiana, a ocorrência constante e permanente deste último transforma a concepção de política externa dos países. Não só isso, a evolução do capitalismo como política econômica hegemônica (HARDT; NEGRI, 2004; HEYWOOD, 2004), bem como a defesa dos Direitos Humanos e outros fatores secundários (NYE, 2009), são responsáveis por caracterizar a seara internacional atual como um ambiente complexo onde há a insurgência de diversos atores e instituições além da definição de novos papéis para o Estado.

A cooperação entre os Estados vem também de uma necessidade de auto-preservação quando se analisa esta ascensão de outros atores no contexto internacional. Ora, a importância que as multinacionais e as organizações não associadas aos Estados vêm recebendo nessas últimas décadas de consolidação do capitalismo financeiro impõe certas iniciativas por parte dos Estados para a conservação de seu status de protagonismo. Sabemos que o Estado continua e pode continuar tendo um papel de protagonista, mas isso não descarta que determinados setores e sistemas possam se autonomizar da tutela estatal. É exatamente contra essa pressão centrífuga que a cooperação surge.

O ambiente internacional do século XXI já não suporta uma política de guerra e de isolamento por parte dos Estados; além disso, as demandas da indústria capitalista em constante atrito com as iniciativas de proteção aos Direitos Humanos e com políticas de bem

estar urgem por um ator intermediador (NYE, 2009). O Estado, se não pela cooperação e, logo, revisitando e repensando o próprio conceito de “Soberania”, é incapaz de sustentar essa inédita posição. Enfim, a cooperação entre os Estados é uma transformação dos próprios fundamentos do "Estado" moderno e caracteriza o repensar da sua função e de seu limite dentro da "sociedade mundial" atual.

A racionalidade sobre a cooperação internacional é, portanto, um fenômeno relativamente recente, em termos de política externa de estado. Apesar de muitas políticas de cooperação vingarem antes mesmo de 1945, essa prática somente se institucionaliza e é reconhecida como alternativa viável para a coexistência dos Estados após a Segunda Guerra Mundial. Diversos fatores contribuem para essa transformação das relações internacionais: entre elas, a crescente interdependência econômica mundial, a ascensão de novos atores e protagonistas internacionais e a necessidade de se alterar a estrutura das relações internacionais centrada na "lógica da hostilidade", estrutura esta que resultou no que Eric Hobsbawm chamou de as "guerras totais" do século XX. Podemos compreender, basicamente, duas formas distintas das relações entre Estados a partir do que foi falado. Primeiro, a "racionalidade da competição", identificando-se com aquelas relações conhecidas por Hobbes e Maquiavel, e, em segundo, a "racionalidade da cooperação", sendo possível ser relacionada com o idealismo de Kant e o normativismo de Kelsen.

A Cooperação Internacional, então, sofre sua inserção na lógica das relações entre os Estados após a Segunda Guerra Mundial, em um momento em que a natureza da política internacional começa a se transformar (NYE, 2009, p. 6). Como propõe Nye, a "crescente ética antimilitarista", a interdependência econômica, os avanços da comunicação e da informação, a criação e crescente relevância de instituições internacionais e os novos protagonistas transnacionais, foram fatores de relevância para a alteração do cenário de conflito e hostilidade constantes para a alternativa da cooperação (NYE, 2009). A não-intervenção em assuntos internos de Estados soberanos, apesar disso, continuava sendo uma norma básica da legislação internacional, salvo o caso da - não inédita exceção - "responsabilidade coletiva de proteger os civis das consequências da guerra e dos abusos aos Direitos Humanos" (NYE, 2009, p. 200). A cooperação, portanto, e ao contrário do que se considerava anteriormente, vem de uma necessidade de adequação às transformações do sistema internacional e não como uma tentativa de usurpação de Soberania s, pelo menos em seu discurso inicial.

Aliás, como afirma Nye, a própria estrutura de estados soberanos pautados pelo princípio da não-intervenção é um meio de se proporcionar maior ordem às relações internacionais (NYE, 2009). Porém, acrescentaria, isso só se faz possível quando é conjugado com a possibilidade do diálogo e da coordenação a partir de um sistema jurídico legitimamente validado. A diferença é a de que quando os estados se abrem para a possibilidade de cooperação, o que vem ocorrendo nas últimas décadas, a manutenção do status quo torna-se mais eficaz. Como contribui Lequesne: "tornar comum a Soberania resultante desse processo não provoca a diminuição do papel do Estado, mas, ao contrário, reforça-o, favorecendo sua adaptação às imposições do meio internacional (LEQUESNE *apud* FURLAN, 2008, p. 118). Em outras palavras, devido às intensas transformações do cenário internacional, como algumas sugeridas por Nye, pode-se dizer que "nenhum Estado é uma totalidade auto-suficiente" (FURLAN, 2008, p. 116) e, portanto, a necessidade de cooperação é evidente para a permanência de seu protagonismo na política internacional.

Como foi falado acima, a cooperação como auxílio mútuo para a manutenção e fortalecimento de um status vem principalmente dos efeitos adversos da Segunda Guerra Mundial. A princípio, a cooperação significava a ajuda para a reconstrução dos países que sofreram com a guerra por aqueles Estados que saíram fortalecidos dela, como os Estados Unidos. Percebida a urgência de se adequar o cenário mundial ao modelo de desenvolvimento ocidental capitalista, as nações do então "primeiro mundo" passam, em seguida, a observar o "terceiro mundo" como deficitário e logo receptários de ajuda internacional. Temos então a formação do que se chamou de "cooperação tradicional": primeiramente chamado de "assistência técnica", esse modelo de relação interestatal pautado pela transferência unidirecional de competências e recursos e da centralização das decisões nos países doadores cria um sistema de "tutela internacional".

Nesse sentido, podemos adequar essa forma de cooperação como um modo de intervenção pacífica de baixa coerção dentro do quadro de "poder brando" de Nye (2009). Isso significa, segundo uma interpretação "sulista", um esforço para a conquista de áreas de influência por parte dos Estados desenvolvidos – lembremos que havia à época o contexto de Guerra Fria no qual as conquistas de posições ideológicas eram bastante significativas para estes países. Além disso, essa política demonstrou um defeito entre prática e discurso que acabou por proporcionar abertura para novas visões sobre a cooperação.

Os esforços de contenção dessa prática vem a se concretizar, portanto, na criação da chamada "cooperação horizontal". Os Estados sub-desenvolvidos do sul econômico, ao caracterizarem a prática da cooperação tradicional como uma intervenção colonialista e imperialista, com conseqüente quebra de Soberania, revolucionam as relações entre si através de uma cooperação mais independente do Norte e mais preocupada com o ganho recíproco. Assim, essa racionalidade horizontal vem de uma tentativa de redução das assimetrias sistêmicas, de desenvolvimento dos Estados renegados da política internacional e de maior grau de Soberania para eles. Ao contrário da competição entre estados e mesmo na cooperação tradicional de alguma forma, a cooperação horizontal não seria inversa ao conceito de Soberania, uma vez que "o que há é divisão de competências, jamais usurpação de poder"¹⁵ (FURLAN, 2008, p. 117). É exatamente nesse contexto em que a cooperação Brasil-PALOP se forma.

b. A cooperação internacional Brasil-PALOP

As relações entre o Brasil e o continente africano, como um todo, pode ter como marco histórico a própria comunicação colonial, visto que o tráfico negreiro era de fato uma prática recorrente que aproximava os continentes. Mesmo que os “estados” brasileiro e africanos não existissem ainda como entidades políticas autônomas, a vida dos povos de ambos territórios sofria constante interferência dos estados do continente europeu, o que acarretava, podemos considerar, em uma "relação forçada". O fim do tráfico negreiro, e portanto mesmo com a formação do Estado brasileiro as relações mantiveram-se estritamente vinculadas às práticas coloniais, caracterizou-se como um divisor de águas para essa relação. Após 1850 há um claro isolamento brasileiro para com o continente africano, tendo sua reversão apenas com o findar da primeira metade do século XX¹⁶.

15 Como veremos mais adiante, exemplo da cooperação horizontal entre a Guiné-Bissau e o Brasil é aquela de fomento à cooperação entre universidades. De acordo com Semedo, em um arranjo cooperativo universitário, ambos os países poderiam ser beneficiados uma vez que “o técnico teria grandes possibilidades de trabalhar temporariamente, no país onde fez os seus estudos e, após o regresso ao país de origem, prestar seu contributo ao desenvolvimento da sua terra natal” (SEMEDO, 2009, p. 109).

16 Segundo Saraiva, “há um certo consenso em que o renascimento do interesse da política exterior do Brasil com a África começou nos primeiros anos da década de 1960, durante os governos dos presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Isso seria a consequência natural do processo de independência da maioria dos países africanos entre 1957 e 1960” (SARAIVA, 2011, p. 339).

A Política Externa Independente, principalmente posta em prática por João Goulart, possuía um caráter sobretudo combativo com a política internacional da época. Sua principal pauta era o fortalecimento da Soberania, com respeito aos recursos próprios e com relação a todos os aspectos de desenvolvimento próprios. Era, nitidamente, uma postura totalmente diversa daquela postura imperial: o caráter combativo envolvia uma "política pendular", ou seja, oscilação e diversificação das relações internacionais. O continente africano, portanto, não seria mais visto em termos de uma racionalidade econômica colonial, e sim sobre uma racionalidade com cunho emancipatório. Um dos problemas dos quais essa PEB deveria enfrentar, dentre outros, era a própria dificuldade da relação direta entre Brasil e “estados africanos”, uma vez que estes ainda se configuravam como colônias do continente europeu.

Apesar de a Ditadura e a primeira década do período da redemocratização no Brasil significarem um novo distanciamento, dois eventos ainda em período autoritário são tidos como marco histórico da diplomacia brasileira para a cooperação internacional. A independência da Guiné-Bissau, em 1974, e a independência da Angola, em 1975, garantem ao governo brasileiro, por conta de seu apoio e reconhecimento aos estados africanos, uma recuperação de certa confiança de outros estados do Sul¹⁷. Isso contribui para a consolidação do papel significativo do Brasil em arenas de fomento ao desenvolvimento de países sub-desenvolvidos e à cooperação horizontal. O "Movimento dos países não-alinhados", MNA, bem como a incorporação da prática da cooperação internacional pelo Brasil em termos da “Cooperação Técnica para o Desenvolvimento”, CTPD, e do “Plano de Ação de Buenos Aires”, PABA, em 1978, são exemplos dessa transformação da pauta da PEB.

Já naquela época, Azeredo da Silvera incorporava um discurso ainda presente na atual política de cooperação do Brasil: a "compreensão e solidariedade" e o "auxílio desinteressado" em prol do pleno exercício da autonomia e dos direitos dos estados africanos com vistas à consolidação de seu status soberano. Evidenciava isso no reconhecimento de que "sem o complexo respeito à Soberania de cada um ou sem uma escrupulosa isenção quanto ao processo político interno, nos países em formação, nada se conseguirá de positivo, nenhuma ação encontrará justificativa e nem levará a resultados duradouros". Um discurso semelhante

¹⁷ De fato, é impossível negar que mesmo durante a Ditadura no Brasil houve uma aproximação com a África. De conteúdo mais geopolítico e econômico do que uma cooperação política, a aproximação com a África se deu através do pragmatismo econômico e comercial relacionada principalmente à questão energética, uma vontade de amadurecimento do projeto nacional-desenvolvimentista, uma necessidade de fortalecimento da influência militar no Atlântico Sul e uma preocupação de se vincular com os países de expressão portuguesa (SARAIVA, 2011, p. 341).

do Embaixador Lauro Moreira, diretor da ABC no governo Lula: "a cooperação internacional brasileira baseia-se nos princípios da solidariedade e da corresponsabilidade, não tendo fins comerciais ou lucrativos" (via ABC, 2005, p.2).

Em segundo, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) no governo de Fernando Henrique Cardoso representou uma pressão de aproximação dos países com laços culturais e lingüísticos em comum, e que contribuiu no sentido das articulações para a cooperação Brasil-PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) no governo Lula. Entretanto, é preciso acrescentar que isso não representou uma política ativa de cooperação para com a África. De acordo com Saraiva,

“a tendência declinante foi evidente. A crise econômica na África neste início de década se fez ainda mais profunda que a que assolara a América Latina. Os mercados africanos seriam cada vez mais reduzidos e o peso estratégico da região na agenda de transição para o mundo pós-Guerra Fria. O Brasil, por outro lado, já não mais enfrentaria a vulnerabilidade energética que havia servido como uma alavanca para a própria política africana do Brasil. Assim, os níveis de comércio do Brasil com a África Negra retornam aos das décadas de 1950 e 1960. Na década de 1990, o comércio do Brasil com a África não chegaria aos 2% das relações comerciais do Brasil, depois de ter alcançado níveis em torno dos 10% no início da década de 1980” (SARAIVA, 2011, p. 344).

De qualquer forma, os esforços da prática da cooperação não refletia, contudo, os discursos proferidos. Seja por causa da ainda estrutura deficiente do Estado brasileiro à época, ou por uma causa outra, os anos entre o reconhecimento da prática da cooperação, na década de 1970, e a aplicação da Política Externa da "autonomia pela diversificação" pelo governo Lula, são taxados como um retorno ao isolamento. Tanto a "autonomia pela distância" como a "autonomia pela participação", modelos da Política Externa do período democrático pós-ditatorial, são formas de exclusão de parceiros subdesenvolvidos, na sua maioria, portanto, países do Sul, e o consequente esforço de aproximação com os países desenvolvidos.

A cooperação Brasil-PALOP, ou seja, a cooperação internacional entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, só faz sentido com o início do governo Lula. Ao propor uma política externa "afirmativa e propositiva", Lula insere o Estado brasileiro na seara internacional com um discurso inovador de desenvolvimento multipolar e ramificado

por investimentos que não se limitem à área da segurança, como a de negócios, a saúde, a educação, inclusão social, etc. Como mostra Magalhães, a África possuía um objetivo compartilhado com o Brasil, que era o combate à fome e à pobreza (MAGALHÃES, 2009). Como sabemos, a pauta social do governo Lula foi muito forte no que se refere aos problemas sociais básicos do Brasil. A aproximação e cooperação com a África vem, também, com uma necessidade de agir de acordo com seu discurso, uma questão de "coerência ideológica" (BERNDT, 2009).

Assim, apesar de a Política Externa de Lula não ter rompido com a estrutura e assimetrias do poder internacional, ela acaba por mudar e inserir uma ênfase a muitas questões historicamente negligenciadas (VIGEVANI; CAPALINI, 2007). Ora, as assimetrias do poder entre os estados é algo que ultrapassa todas as condições formais compartilhadas através da ONU. Além disso, podemos conceber os quão negligenciados eram os investimentos em capacidades governamentais, na saúde, educação e desenvolvimento social. Fatores esses essenciais para a inserção de qualquer país no quadro de desenvolvimento global e que permaneceram obscuros aos estados do Sul, salvo os casos de cooperação não-assistencialistas.

Portanto, a cooperação Brasil-PALOP, apesar de não representar uma quebra total da verticalidade das relações interestatais, teve como principal efeito um minoramento dos impactos adversos da globalização e da exclusão da política internacional, bem como garantiu vantagens particulares para o Brasil no âmbito da sua própria inserção nas arenas decisórias. Como suporte discursivo para a efetivação dessa prática sustentou o apoio mútuo à inclusão, à solidariedade e o reconhecimento (BERNDT, 2009). Confirma Berndt, "o atual governo [de Lula] mostra saber instrumentalizar melhor as capacidades internas e de coalizão com os países do sul para buscar a mudança do sistema ao seu favor, negociando com mais firmeza vis-à-vis os países desenvolvidos" (BERNDT, 2009, p. 40).

Avaliamos que a Política Externa de Lula, portanto, obteve considerável sucesso. A busca de maior equilíbrio internacional, apesar de não ter ocorrido em grande escala, foi posta em debate; as relações bilaterais e multilaterais foram intensificadas e fortalecidas, o que aumentou o peso do Brasil nas negociações políticas e econômicas; a posição estratégica possibilitou maior autonomia do Estado para "evitar acordos que possam comprometer o desenvolvimento do país" (MAGALHÃES, 2009, p. 28).

A Cooperação Internacional Brasil-PALOP representou, dentro do quadro da política internacional e dentro das relações na sociedade mundial contemporâneo, uma iniciativa ou estratégia viável de redução das desigualdades entre estados, mas também uma capacitação para o desenvolvimento autônomo em resposta às pressões descentralizantes da economia mundial. A aproximação do Estado brasileiro com os Estados africanos, sob um princípio de cooperação horizontal de respeito às reivindicações particulares, de fato conferiu maior desenvolvimento das instituições e da própria população, em certos aspectos.

A próxima seção caracteriza pontualmente as ações específicas na cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau, para assim procurar chegar a interpretações sobre as motivações de ambos os países.

c. A cooperação técnica Brasil – Guiné-Bissau

A cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau consolida-se por arranjos de cooperação acordados multilateralmente, dentro das negociações da CPLP e mais tarde na cooperação Brasil-PALOP. Além disso, suas pautas se formam pela correspondência no assuntos defendidos e abordados nas agências multilaterais para o desenvolvimento, combate a fome, etc. Assim visto anteriormente, esta cooperação horizontal se insere num esforço conjunto para fortalecimento das estruturas estatais, desenvolvimento institucional e populacional, e por isso permeia principalmente as áreas da saúde, educação e capacitação profissional, economia e comércio.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) consta que, em 2007, 18% das ações de cooperação brasileira no continente africano eram destinadas para a Guiné-Bissau (MAGALHÃES, 2009, p. 47). Em 2009, esse número cai para 9%, em um universo de 140 projetos para a África, o que representa 13 projetos para a Guiné-Bissau (BERNDT, 2009, p. 42). A seguir são sucintamente caracterizados os projetos para a Guiné-Bissau, analisados por Semedo (2009), Tarragô (2011) e Nogueira (2011).

Na área da saúde, a cooperação brasileira com a Guiné-Bissau desenvolve-se por meio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Entre outros projetos, está a criação do Instituto Nacional de Saúde Pública da Guiné-Bissau e a disponibilização de cursos ou estágios de

curta duração em áreas que envolvem gestão da saúde e saneamento básico. Além disso, tem-se certa ênfase na prevenção e tratamento de AIDS. De acordo com Semedo,

“o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Programa de Cooperação Internacional em HIV/AIDS II, feito em Bissau em 15 de janeiro de 2005 [...] prevê o fortalecimento da capacidade de combate à epidemia de HIV/AIDS, utilizando tratamento universal com terapia anti-retroviral de primeira linha. Contempla ainda a prevenção da transmissão materno-infantil da AIDS. E efetivou-se ainda, em 2005, a disponibilização dos anti-retrovirais para 100% de doentes guineenses sintomáticos” (SEMEDO, 2009, p. 115)

Nos campos econômico, político e militar, a atuação do Brasil na Guiné-Bissau reforça a necessidade de consolidação das instituições estatais, como pode ser visto nos projetos de cooperação triangular – com auxílio dos Estados Unidos – para a informatização do Legislativo da Guiné-Bissau. Também no âmbito político, projetos para a estabilidade política e à solução de conflitos ganham relevância são traduzidos na posição brasileira de presidência da Comissão da ONU de Construção da Paz para a Guiné-Bissau. Essa Comissão, segundo Tarragô, procura facilitar o diálogo internacional para o fortalecimento e “encaminhamento da assistência internacional à reconstrução do país e à criação de condições para a preservação da normalidade constitucional e democrática e retomada do desenvolvimento” (TARRAGÔ, 2011, p. 446).

Conjugando com a pauta da segurança e resolução de conflitos, a cooperação do Brasil e da Guiné-Bissau se faz, na área militar, com a instalação de missões militares para capacitação e reorganização das forças armadas guineenses. Na economia, por fim, importante projeto é o Programa Estruturado de Apoio aos demais Países em Desenvolvimento na área de Energias Renováveis (Pro-Renova), focalizado principalmente em biocombustíveis. Dentre as diretrizes básicas para o programa na Guiné-Bissau, estão: o fortalecimento institucional, capacitação e estudos e viabilidade econômica e geográfica para a produção de biocombustíveis.

A cooperação educacional é uma questão-chave para a cooperação para o desenvolvimento (CTPD) desses países. O SENAI, em parceria com o governo brasileiro, é o responsável pela instalação de Centros de Formação Profissional na Guiné-Bissau, programa que já se encontra em funcionamento. No nível universitário, o governo brasileiro oferece bolsas de estudos para formação superior e pesquisa científica. O Programa de Estudantes-

Convênio é o projeto “guarda-chuva”, que abarca tanto intercâmbio de graduação (PEC-G) como o de pós-graduação (PEC-PG). Os programas de cooperação na área da educação são percebidos como importantes no sentido do fortalecimento da identidade e da capacitação da população da Guiné-Bissau para a própria condução das instituições nacionais.

Todos esses esforços de cooperação se justificam pela necessidade de ambos os países se fortalecerem institucionalmente e politicamente, seja no âmbito nacional ou no âmbito internacional. As ações para o aprimoramento comercial, militar, político e educacional da Guiné-Bissau conjugam com a falta das oportunidades assim descritas no capítulo anterior. No lado do Brasil, como já visto, essas ações auxiliam para importantes investimentos políticos segundo as diretrizes básicas da Política Externa Brasileira. Tendo isso em vista, as próximas seções procuram interpretar as reais intenções ou motivações tanto para o Brasil quanto para a Guiné-Bissau tendo como perspectiva os problemas que esses países enfrentam na ordem internacional contemporânea – ênfase no Brasil – e as contradições dos processos de *state-building* e construção da identidade nacional – ênfase na Guiné-Bissau.

d. O sentido da cooperação para o Estado brasileiro: três interpretações

Postos os problemas que o “Estado contemporâneo” enfrenta para se manter em uma sociedade mundial complexa e diversa, com pressões centrífugas do poder e da decisão, pressupomos que as ações em nível internacional possuem pretensões não óbvias sobre quais atores e quais instituições atingir. Não é fácil, portanto, interpretar qualquer ação estatal sob um único enfoque, visto que as necessidades e mesmo as decisões tomadas por ele não seguem uma continuidade, como poderíamos considerar a jurisprudência para o Direito. E vimos, sobretudo, que o cenário mundial ainda carrega considerável peso sobre as decisões políticas.

Todos esses fatores conjugados ampliam o universo de análise para a ação de qualquer entidade internacional. A cooperação Brasil-PALOP não seria diferente. Suas diversas ramificações que transparecem alguma ação concreta e direcionada são o foco de interpretação, nesse caso. Ao visualizarmos os discursos, os recursos aplicados, e os resultados obtidos ao longo de um dado período significativo, ou seja, de 2003-2010,

chegaremos a uma triade interpretativa. A meu ver, poderíamos defini-las como uma "otimista", uma "pessimista" e uma "cética".

Em primeiro lugar, consideremos a visão otimista. Ao interpretarmos a Cooperação Internacional Brasil-PALOP pelas perspectivas teóricas de Puente (2008), duas entre as três levariam para uma análise consideravelmente otimista. Tanto a perspectiva “idealista”, aquela que enfatiza os fatores éticos, culturais e históricos, e a solidariedade entre as nações, quanto a perspectiva “estruturalista”, uma alternativa e independência das relações assimétricas com o Norte, possuem como pano de fundo uma ideia clássica de "Justiça Internacional". Nesse sentido, quando o Estado brasileiro se aproxima dos Estados africanos decorrente de uma "proximidade histórico-cultural", o discurso produzido reflete uma necessidade de maior "horizontalização" do sistema internacional, ou seja, uma necessidade de redução das desigualdades econômicas e políticas (BERNDT, 2009).

De fato, se considerarmos que o investimento do Brasil para a cooperação na África, o qual orbitou entre os 50% do investimento total em todos os continentes (BERNDT, 2009, p. 45), e que o retorno comercial não é tão relevante quanto o mercado asiático, por exemplo, chegamos a uma ideia de solidariedade concreta entre os Estados. Aliás, quando observamos também a teoria da justiça de Rawls, em que um dos pressupostos para a construção de uma justiça seria a própria necessidade de cooperação entre os envolvidos (RAWLS, 2000), essa prática ganha contornos ainda mais relevantes. A Justiça Internacional, nesse sentido, seja ela com aspectos utilitaristas quanto ao bem comum, seja ela mais aristotélica, relativa ao equilíbrio, surge como requisição e como princípio normativo para as relações interestatais. O sentido da cooperação, e consequentemente do Estado brasileiro, seria, então, de promovedor de solidariedade e de incentivo à Justiça Internacional, ou seja, um incentivo a uma maior normativização da sociedade mundial.

Em contraposição a isso, temos a visão pessimista. A realidade das relações internacionais durante muitos séculos demonstrou uma supremacia dos interesses egoístas e a utilização de discursos salvacionistas como apoio àqueles interesses. Quando tomamos como exemplo a cooperação internacional sob a ótica de Hoffmann, em que "os diversos grupos sociais não tem objetivo final a criação coletiva da humanidade, mas sim a solução de seus problemas enquanto unidades do meio internacional" (*apud* NYE, 2009), podemos considerar que uma cooperação dificilmente terá como pressuposto a "existência de harmonia de

interesses" (MAGALHÃES, 2009, p. 14). Ao contrário, pode ser definido, como o fez Palmer, segundo um "instrumento de influência".

Observemos a cooperação Brasil-PALOP, bem como seus efeitos concretos. É inegável um fortalecimento crescente do Brasil nas diversas instâncias decisórias, principalmente uma imagem daquele que representaria o interesses dos países subdesenvolvidos. Além disso, uma ideia assim aproxima com a terceira perspectiva de Puente, a perspectiva "realista". Para ele, a cooperação nesse enfoque seria um instrumento para a conclusão de interesses particulares e, sobretudo, como um modelo de poder brando, aquele mesmo que vimos denunciado como prática da Cooperação tradicional. Assim, o sentido dessa cooperação seria, para o Estado brasileiro, em última instância, um fortalecimento de sua Soberania . Uma visão que aponta para a permanência de uma cultura estatal moderna, e que se aproxima da ideia hobbesiana de relações internacionais não conflituosas, ou seja, os vínculos basear-se-iam estritamente na limitação das relações na instrumentalização de terceiros para a conclusão de objetivos particulares.

Por fim, temos a visão cética. Nesse caso, podemos nos utilizar tanto da visão otimista quanto da pessimista, mas o que percebemos é uma insuficiência analítica diante dos problemas contemporâneos descritos anteriormente. A sociedade global, como vimos, se intensificou e seus atores se diversificaram. Ao seguir essa lógica, a Cooperação Brasil-PALOP, além de fomentar a solidariedade entre os estados, além de resultar em conclusão de interesses particulares e além de ter pretensões de combate à assimetria interestatal, seria também uma resposta possível contra o fortalecimento de alguns atores transestatais e paraestatais, em específico, e contra as transformações sistêmicas da contemporaneidade, em geral. Enfim, o sentido da cooperação definiria uma estratégia de manutenção do protagonismo estatal em termos de relação política mundial. E, de certa forma, isso pode ser conjugado tanto com pretensões da visão otimista quanto da pessimista. As respostas à complexidade da sociedade mundial podem ser coordenadas e pensadas como tal, mas também podem ser derivadas de um "ato involuntário" de manutenção de perspectivas modernas.

e. O ponto de vista da Guiné-Bissau: reconstrução e identidade

No lado da Guiné-Bissau, visto os problemas que permeiam toda a estrutura estatal, podemos questionar e refletir sobre as suas reais capacidades institucionais para a cooperação internacional. Como afirma Smith, a "cooperação internacional não pode ser divorciada dos incentivos de sobrevivência de líderes políticos e da natureza da competição política doméstica" (SMITH, 2009, p.869). Nesse sentido, a Guiné-Bissau, apesar da baixa capacidade institucional e baixos recursos para o fomento à cooperação, pode ser considerada como estado relativamente dependente dela. Como já se afirmou na seção anterior sobre o fracasso do estado somado ao esforço de elites políticas de se conservarem no poder, percebe-se que certa aproximação pode ser feita com a argumentação de Smith. A cooperação internacional poderia se configurar como um fortalecedor da legitimidade estatal, pelo menos dentro a comunidade internacional, e facilitaria a permanência das elites no poder.

Um outro ponto importante em termos da cooperação internacional para a Guiné-Bissau seria a tentativa de uma modificação de sua visibilidade internacional. Como esse estado se viu completamente desestruturado após as políticas de ajustes estruturais e a guerra civil, criou-se espaço para o desenvolvimento de uma economia da esmola, um comércio ilegal em larga escala e a seletividade dos grupos étnicos pela intensificação da escassez de recursos (CASTELLS, 1999, p. 139-140). Diante disso, esforços atuais de cooperação poderiam ser entendidos como uma forma de mitigar essas corrupções sistêmicas do estado guineense. Dessa forma, a cooperação internacional técnica e científica com o Brasil se configura como um importante mecanismo de correção estrutural mas também para a legitimação e permanência das elites políticas nacionais. A diversificação nessa área, já que o país é um dos mais dependentes de ajuda internacional para o seu funcionamento mínimo, comprovaria certo avanço institucional, em termos de negociação política.

Como reconhecido pelo embaixador Apolinário Mendes de Carvalho,

"a Guiné-Bissau possui uma Política Externa cujos objectivos são talhados à luz do seu potencial político determinado pela consciência do seguinte: pequeno Estado; país pobre / menos avançado; Estado tributário da assistência internacional; geografia política e económica do espaço em que está inserido; etc. Estes variáveis determinam o espaço específico da Guiné-Bissau na comunidade das Nações, bem como a sua capacidade intrínseca de

relacionamento com outros Estados e o seu peso nas organizações internacionais." (CARVALHO, 2010, p. 6)

Os limites para a cooperação são, portanto, evidentes. Mas, de qualquer forma, a escolha pela cooperação Brasil-Guiné-Bissau intercepta essa incapacidade e contribui para um certo fortalecimento da cooperação Sul-Sul, em duas principais questões. Em primeiro lugar, a cooperação auxilia para um desenvolvimento e combate às questões mais alarmantes para o estado.

A cooperação nas áreas da saúde, com o provimento de capacitação para a fabricação de medicamentos, por exemplo, e outras áreas, é condizente com o programa e os eixos estratégicos que regem a Política Externa da Guiné-Bissau. De acordo com Carvalho, um dos principais quadros seria regido "pelos interesses vitais da Guiné-Bissau em matéria de desenvolvimento e de segurança em todas as suas dimensões, incluindo o combate a pobreza e as pandemias" (CARVALHO, 2010, p.6). Assim, isso também é apoiado "pela necessidade de criação e de manutenção de parcerias externas sólidas e duradouras" (CARVALHO, 2010, p.6).

A segunda questão refere-se ao trato dos problemas étnicos e identitários da Guiné-Bissau. Como visto anteriormente, a identidade fragmentada e herdada por vínculos de dominação e dependência por Portugal é um grande entrave para uma cooperação interna e maior garantia de funcionamento das instituições com mínimo viés étnico. A cooperação científica comportaria a possibilidade de transformação endógena das instituições a partir do momento em que a especialização de guineenses no Brasil seria guiado por princípios da cooperação horizontal e que, ao retornarem à Guiné-Bissau, esses especialistas poderiam intervir de modo a preservar suas subjetividades guineenses mas avançar em termos de consolidação de múltiplas áreas de gestão estatal.

Além disso, como demonstra Ellery Mourão,

“Essa opção pelo Brasil acabou por gerar um confronto com o que já estava posto, mesmo antes de terem saído: a insistência em pertencer a Portugal, representando uma forma de oposição ao que havia sido estabelecido pela ex-metrópole um modo de rebelar-se contra um sistema de coisas já montadas (o sistema colonial que está nas mentes), revelando as estruturas tradicionais culturais que ligam, de forma diferenciada, esses países a Portugal.

Nisto reside a importância em refletir sobre a ressignificação das nacionalidades dos estudantes formados no Brasil: por esta questão estar relacionada diretamente com as diferenças que essas formações – seja no Brasil, em Portugal, em Cuba ou na antiga União Soviética podem representar na construção de um projeto de nação e dos ideais da nacionalidade em Cabo Verde e em Guiné-Bissau. A formação superior em Portugal, por exemplo, dá-se no contexto dos ex-colonizadores, diferentemente do Brasil que, além de estar na posição de ex-colonizado, viveu problemas semelhantes quanto à miscigenação e, em relação a Cabo Verde, também quanto aos processos de branqueamento.” (ELLERY MOURÃO, 2009, p.89).

Portanto, apesar de a cooperação internacional entre Brasil e Guiné-Bissau sofrer grande limitação pelas incapacidades estruturais descritas na seção anterior, ela se faz importante tanto em termos de ressignificação e apoio ao desenvolvimento das instituições locais, mas também possibilita uma conservação das configurações do poder para as elites guineenses. E se tratando a cooperação Sul-Sul, ela também promove certa coerência com a retórica do combate à imposição de modelos tradicionais de ajuda e ajustes institucionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a breve análise dos processos históricos da consolidação dos estados africanos em contraste com a formação dos estados europeus, a interpretação dos problemas fundamentais do estado da Guiné-Bissau e algumas perspectivas da cooperação horizontal entre Brasil e a Guiné-Bissau, três principais considerações são pertinentes para o estudo da teoria política e das relações internacionais.

Em primeiro lugar, retomamos o questionamento sobre a imposição das instituições exógenas para os estados africanos tendo como ciência que seus processos históricos se divergem e são modelados de forma distinta do modelo europeu. Assim, como diria Nkiwane sobre quais lições a África poderia oferecer, existe uma grande importância na "reconsideração de certas questões como a primazia do modelo de livre mercado guiando as relações econômicas, a construção democrática liberal como base da Política e o modelo de estado europeu" (NKIWANE, 2001, p.288). Assim, o estudo dos estados africanos permeia a ressignificação dos processos de *state-building* e a identificação de outros processos históricos de formação estatal, como sugeriu Ellery Mourão. Ou até mesmo relativizar essas formações como organizações distintas da organização de estados soberanos que, conforme Herbst expõe, esse atributo da soberania não é inato aos estados e já é inexistente em vários lugares que dependem de reconhecimento pela comunidade internacional (HERBST, 2000)

Em segundo, a visualização dos problemas crônicos da Guiné-Bissau transparece a análise em duas frentes que derivam da sua irrelevância interna e externa, a saber, considerações éticas sobre a ordem internacional e sobre a política de intervenção, e a (in)capacidade efetiva de projeção da autoridade a partir dos arranjos estatais percebidos. Como visualizou Castells, "a ascensão do capitalismo informacional global caracteriza-se, indubitavelmente, pelo desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico simultâneos, inclusão e exclusão social" (CASTELLS, 1999, p.107). Portanto, a irrelevância do estado guineense que resulta em sua exclusão em todos os níveis é passível de questionamentos para uma ética internacional e sobre a racionalidade predatória da ordem internacional.

Além disso, a irrelevância do estado sugere uma convergência com o primeiro ponto. A realidade do atrofimento do estado a partir do deslocamento das relações políticas para uma esfera informal subsidiada pela corrupção e pela "patronagem partidária" (OLIVER, 2005) das elites políticas é uma evidência do curto alcance do aparelho estatal enquanto

autoridade soberana. A democratização estaria ameaçada nesse sentido: como o monopólio da força coercitiva deve ser conquistada e legitimada pelo desempenho governamental "transparente" aos cidadãos, em um modelo ideal (HABERSON, 2009, p.133), as corrupções sistêmicas do estado da Guiné-Bissau seriam limitantes suficientes para qualquer avanço considerável em termos de inclusão social, econômica e política da população.

Em terceiro, a cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau pode ser criticada por dois motivos: a qualidade e efetividade da cooperação e relevância e sobreposição de interesses envolvidos. Apesar de a cooperação se caracterizar por princípios da cooperação horizontal e, em teoria, ser multifocal, ou seja, atravessa múltiplas áreas defasadas da sociedade guineense e apoia a ressignificação das identidades nacionais, como sugeriu Ellery Mourão, a qualidade e efetividade dessa cooperação seria, no mínimo, questionável. Uma pesquisa mais aprofundada nesse aspecto seria igualmente importante. Por fim, os interesses envolvidos na conclusão da cooperação são igualmente questionáveis. De acordo com Smith, a variação no padrão da cooperação acontece com a capacidade de diferentes grupos dentro de um estado de cooperarem e o desejo de um estado influenciar qual grupo político será dominante em outro estado (SMITH, 2009).

Sendo assim, os interesses envolvidos nos esforços do governo podem ser interpretados tanto em questões de amadurecimento das relações com outros grupos, mas com um objetivo final de permanência do *status quo*. No caso da influência brasileira, uma análise mais detalhada sobre os interesses envolvidos seria importante para a observação de uma intervenção interessada em termos de influenciar o poder local ou se seria de maior relevância os princípios fundamentais da cooperação horizontal. De qualquer forma, este estudo sugere que os estados africanos possuem relevância tal que é capaz de suscitar uma relativização dos padrões institucionais e políticos dos principais centros de projeção de influência internacional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJAYI, J.F. Ade. *Capítulo 1: A África no início do século XIX: problemas e perspectivas.* História Geral da África, VI: África do século XIX à década de 1880/ editado por J. F. A. de Ajayi. Brasília: UNESCO, 2010.

AJAYI, J.F. Ade. *Capítulo 29: Conclusão: a África às vésperas da conquista europeia.* História Geral da África, VI: África do século XIX à década de 1880/ editado por J. F. A. de Ajayi. Brasília: UNESCO, 2010.

ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. *Teoria política da Soberania.* Editora Mandamentos, 2001.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Manual do Candidato: Noções de Direito e Direito Internacional.* Quarta edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

ANGHIE, Antony. *Book Review: Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law.* Journal of the History of International Law 10 (2008) 167–171.

ARAÚJO, Alexandre. *Transconstitucionalismo?.* XIX Congresso Nacional CONPEDI, outubro de 2010, PP. 5432-5448.

AUGEL, Moema Parente. *Desafios de ensino superior na África e no Brasil: a situação do ensino universitário na Guiné-Bissau e a construção da guineidade.* Estudos de Sociologia, Ver. Do Progr. De Pós-Graduação em Sociologia da UFPE, v. 15, n.2, p. 137-159.

BERNDT, Priscila Pimont. *A cooperação técnica internacional como instrumento da política externa brasileira: o Brasil como doador junto aos países africanos.* Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

BETTS, Raymond F. *Capítulo 13: A dominação europeia: métodos e instituições.* História Geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935/ editado por Albert Adu Boahen. 2. Ed. Rev. Brasília: UNESCO, 2010.

BETTS, Raymond F. *Decolonization.* New York: Routledge, 2004. (Capítulo 3 – Instability and uncertainty: the postwar situation)

BOBBIO, Noberto. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant.* São Paulo: Editora Mandarim, 2000, PP 77-133.

BORDONARO, Lorenzo I. *Introduction: Guinea-Bissau Today—The Irrelevance of the State and the Permanence of Change.* African Studies Review, Vol. 52, No. 2, Guinea-Bissau Today (Sep., 2009), pp. 35-45. (2009a).

BORDONARO, Lorenzo. *Sai Fora: youth, disconnectedness and aspiration to mobility in the Bijagó Islands (Guinea-Bissau).* Etnografia. Maio de 2009, 13 (1), p. 125-144. (2009b).

BRASIL / MRE – Ministério das Relações Exteriores / ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *A cooperação técnica do Brasil para a África.*

CARVALHO, Apolinário Mendes de. *A cooperação internacional e a Política Externa Guineense.* A intenção da Jornada de Reflexão sobre a Coordenação da Política Nacional de Cooperação. Bissau: outubro de 2007.

CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio.* São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALLAR, Georg. *Vitoria, Grotius, Pufendorf, Wolff and Vattel: Accomplices of European Colonialism and Exploitation or True Cosmopolitans?.* Journal of the History of International Law 10, 2008. P. 181–209.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social.* 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Pp. 67-91.

FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no mundo moderno.* São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FISCH, Jorg. *Power or Weakness? On the causes of the worldwide expansion of European international law.* Journal of the History of International Law 6: 21–26, 2004.

FLEMES, Daniel. *O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?* Rev. Bras. Polit. Int. 53(1): 141-156 [2010].

FOULCAULT, Michel. *Microfísica do Poder.* [Organização e tradução de Robert Machado]. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. Capítulos XI, XII e XVII

FURLAN, Fernando de Magalhães. *Supranacionalidade nas Associações de Estados: Repensando a Soberania.* Curitiba: Ed. Juruá, 2008

GABLE, Eric. *Conclusion: Guinea-Bissau Yesterday... and Tomorrow.* African Studies Review, Vol. 52, No. 2, Guinea-Bissau Today (Sep., 2009), pp. 165-179.

HARBESON, John W.; ROTHCHILD, Donald (Eds). *Africa in World Politics – Reforming political order*. Boulder: Westview Press, 2009. (Capítulo 5)

HARDT, Michael. *Império*. Sexta edição – Rio de Janeiro: Record, 2004.

HERBST, Jeffrey Ira. *States and Power in Africa: comparative lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

HEYWOOD, Andrew. *Political Theory: an introduction*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004. Capítulo “Sovereignty”.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua. Um Projecto Filosófico*. Coleção Textos Clássicos da Filosofia. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KARVAT, Thaysa Prado. *Soberania : o desenvolvimento de um conceito na sociedade internacional contemporânea*. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais. Curitiba, 11: 1-21, 2009 vol. 2.

KEGEL, Patrícia Luíza & AMAL, Mohamed. *Instituições, Direito e Soberania :a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul*. Rev. Bras. Polit. Int. 52(1): 53-70 [2009].

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 4ª edição. São Paulo: 2005, PP. 261-277.

KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and Interdependence*. 2nd ed. NY: Harper Collins, 1989.

KRITSCH, Raquel. *Soberania: a construção de um conceito*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2002.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MACHIAVELLI, Niccolò. *O príncipe*. São Paulo: DPL, 2008.

MAGALHÃES, Thais Q. S. *A cooperação técnica entre países em desenvolvimento na Política Externa do governo Lula (2003-2006): O Brasil e o continente africano*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações*. Brasília: UnB; IPRI, 1955.

MOURÃO, Daniele Ellery. *Guiné-Bissau e Cabo Verde: identidades e nacionalidades em construção*. Pro-Posições, Campinas, v. 20, n. 1 (58), p. 83-101, jan./abr. 2009.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã – uma relação difícil: o Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. São Paulo, Martins Fontes, 2006, PP. 79-107.

NKIWANE, Tandeka. *Africa and International Relations: Regional Lessons for a Global Discourse*. International Political Science Review, Vol. 22, No. 3, Transformation of International Relations: Between Change and Continuity. (Jul., 2001), pp. 279-290.

NOGUEIRA, Ruy Nunes Pinto. *Cooperação Brasileira com a África*. I Curso para Diplomatas Africanos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 487-497.

NYE, Joseph S. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Gente, 2009.

ODIZIO, Flavio Augusto. *A necessidade de redefinição do conceito de Soberania Estatal*. Faculdade Metropolitana-IESB. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

OLIVER, Roland; ATMORE, Anthony. *Africa since 1800*. New York: Cambridge University Press, 2005. (Capítulo 21 e Capítulo 22)

PUENTE, Carlos. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com os países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2000 (Revised Edition). Capítulos 1 e 2.

ROCHA, Francisco Heitor Leão da. *Estudos da Política e das Relações Internacionais*. Teresina: Ed. UFPI.

RODRIGUES, Diego de Freitas. *Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul.* Rev. Bras. Polit. Int. 53(1): 45-66 [2010].

SARAIVA, José Flávio Sombra. *A Nova África e o Brasil: percepções do Lado de Cá do Atlântico Sul.* I Curso para Diplomatas Africanos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 333-348.

SCHMITT, Carl. *Teologia Política: Cuatro Ensayos Sobre La Soberania* . Buenos Ayres: Editorial Struhart & Cia., 1998, pp. 35-55.

SEMEDO, Maria Odete da Costa Soares. *Revisitando a Cooperação Brasil/África face aos desafios dos novos tempos.* Estudos de Sociologia, Ver. Do Progr. De Pós-Graduação em Sociologia da UFPE, v. 15, n.2, p. 107-120.

SMITH, Alastair. *Political Groups, Leader Change, and the Pattern of International Cooperation.* The Journal of Conflict Resolution, Vol. 53, No. 6, 2009, pp. 853-877.

TARRAGÔ, Piragibe. *Desafio da Cooperação para o Desenvolvimento.* I Curso para Diplomatas Africanos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 437-447.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996;

UNITED NATIONS. *Guinea-Bissau: Country profile.* Johannesburg Summit, 2002.

WENDPAP, Friedmann. *Justiça Supranacional na América Latina.* In Direito Internacional do XXI: Integração, Justiça e Paz. Primeira edição. Curitiba: Juruá, 2010. Pág 177-194.

WRIGHT, Stephen (ed.). *African foreign policies.* Boulder (Colorado, EUA): Westview Press, 1999.